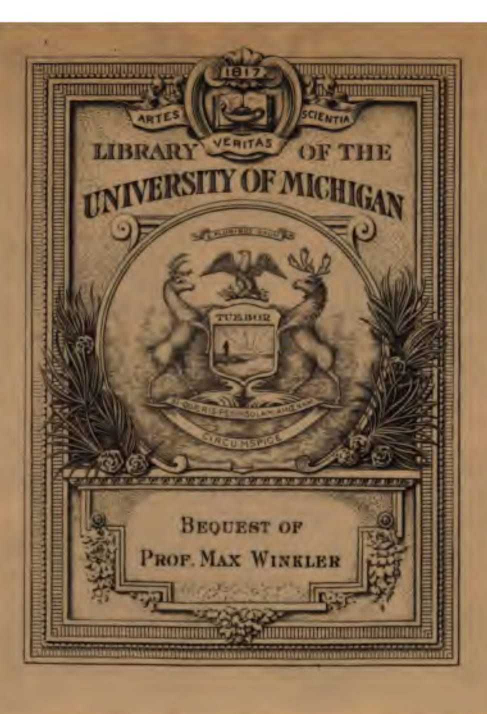

A 451876
E. Loening
Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reichs
Aus Natur und Geisteswelt



Aus … welt.

Sam … her
Darſ … ns.

**Preis der … em Um-
ſchlag 1 M … fennige.
Geſchmackv … geliefert.
Jedes Bä … käuflich.**

Die Samm … nis nach
bildender, … Lektüre
entgegenkom … hloſſenen
Bändchen i … tiger Ge-
biete aus a … , die auf
wirklich al …

Eine erſchö … offes ſoll
auf wiſſenſc … geſehener
und bewäh … ktüre ge-
boten, die … verſpricht.

Wie der J … r Samm-
lung erreichen helfen die trotz des billigen Preiſes ſorgfältigſte Ausſtattung: die in beſter Ausführung beigegebenen Abbildungen, der geſchmackvolle Einband.

Es erſchienen bereits:

Philoſophie und Pädagogik, Pſychologie und Phyſiologie, Geſundheitslehre und Heilwiſſenſchaft.

Die Weltanſchauungen der großen Philoſophen der Neuzeit. Von Profeſſor Dr. L. Buſſe in Königsberg i. Pr.

Will in allgemeinverſtändlicher Form mit den bedeutendſten Erſcheinungen der neueren Philoſophie bekannt machen; die Beſchränkung auf die Darſtellung der großen klaſſiſchen Syſteme ermöglicht es, die beherrſchenden und charakteriſtiſchen Grundgedanken eines jeden ſcharf herauszuarbeiten und ſo ein möglichſt klares Geſamtbild der in ihm enthaltenen Weltanſchauung zu entwerfen.

Aufgaben und Ziele des Menſchenlebens. Von Dr. J. Unold in München.

Beantwortet die Frage: Gibt es keine bindenden Regeln des menſchlichen Handelns? in zuverſichtlich bejahender, zugleich wohlbegründeter Weiſe.

Die Seele des Menſchen. Von Profeſſor Dr. Rehmke.

Bringt das Seelenweſen und … in ſeinen Grundzügen und allgemeinen Geſetzen gemeinfaßlich zur Darſtell… … des Kindes zu ſein.

Jedes Bändchen g… …gebunden 1 Mk. 25 Pfg.

Die Philosophie der Gegenwart in Deutschland. Von Prof. Dr. O. Külpe in Würzburg. 2. Auflage.

Schildert die vier Hauptrichtungen der deutschen Philosophie der Gegenwart, den Positivismus, Materialismus, Naturalismus und Idealismus.

Das Nervensystem, sein Bau und seine Bedeutung für Leib und Seele im gesunden und kranken Zustande. Von Prof. Dr. R. Zander. Mit zahlr. Abbild.

Die Bedeutung der nervösen Vorgänge für den Körper, die Geistestätigkeit und das Seelenleben wird auf breiter wissenschaftlicher Unterlage allgemeinverständlich dargestellt.

Die fünf Sinne des Menschen. Von Dr. Jos. Clem. Kreibig in Wien. Mit 30 Abbildungen im Text.

Beantwortet die Fragen über die Bedeutung, Anzahl, Benennung und Leistungen der Sinne in gemeinfaßlicher Weise.

Allgemeine Pädagogik. Von Professor Dr. Theobald Ziegler.

Behandelt die großen Fragen der Volkserziehung in praktischer, allgemeinverständlicher Weise und in sittlich-sozialem Geiste.

Die Tuberkulose, ihr Wesen, ihre Verbreitung, Ursache, Verhütung und Heilung. Gemeinfaßlich dargestellt für die Gebildeten aller Stände von Oberstabsarzt Dr. Schumburg. Mit zahlreichen Abbildungen.

Verbreitet sich über das Wesen und die Ursache der Tuberkulose und entwickelt daraus die Lehre von der Bekämpfung derselben.

Die moderne Heilwissenschaft. Wesen und Grenzen des ärztlichen Wissens. Von Dr. E. Biernacki. Deutsch von Dr. S. Ebel, Badearzt in Gräfenberg.

Gewährt dem Laien in den Inhalt des ärztlichen Wissens und Könnens von einem allgemeineren Standpunkte aus Einsicht.

Bau und Tätigkeit des menschlichen Körpers. Von Dr. H. Sachs. Mit 37 Abbildungen.

Lehrt die Einrichtung und Tätigkeit der einzelnen Organe des Körpers kennen und sie als Glieder eines einheitlichen Ganzen verstehen.

Die Leibesübungen und ihre Bedeutung für die Gesundheit. Von Prof. Dr. R. Zander. Mit 19 Abbildungen im Text und auf 2 Tafeln.

Will darüber aufklären, weshalb und unter welchen Umständen die Leibesübungen segensreich wirken, indem es ihr Wesen, andererseits die in Betracht kommenden Organe bespricht.

Ernährung und Volksnahrungsmittel. Sechs Vorträge gehalten von Prof. Dr. Johannes Frentzel. Mit 6 Abbildungen im Text und 2 Tafeln.

Gibt einen Überblick über die gesamte Ernährungslehre und die wichtigsten „Volksnahrungsmittel“.

Acht Vorträge aus der Gesundheitslehre. Von Prof. Dr. H. Buchner. 2. Auflage, besorgt von Prof. Dr. M. Gruber. Mit zahlreichen Abbild. im Text.

Unterrichtet in klarer und überaus fesselnder Darstellung über alle wichtigen Fragen der Hygiene.

Naturwissenschaften und Technik.

Die Grundbegriffe der modernen Naturlehre. Von Felix Auerbach. Mit Abb.

Eine zusammenhängende, für jeden Gebildeten verständliche Entwicklung der Begriffe, die in der modernen Naturlehre eine allgemeine und exakte Rolle spielen.

Jedes Bändchen geheftet 1 Mk., geschmackvoll gebunden 1 Mk. 25 Pfg.

Naturwissenschaften und Technik.

Abstammungslehre und Darwinismus. Von Professor Dr. R. Hesse in Tübingen. Mit zahlreichen Abbildungen.

Die große Errungenschaft der biologischen Forschung des vorigen Jahrhunderts, die Abstammungslehre, welche einen so ungemein befruchtenden Einfluß auf die sog. beschreibenden Naturwissenschaften geübt hat, wird in kurzer, gemeinverständlicher Weise dargelegt.

Mikroskope. Von Dr. W. Scheffer. Mit zahlreichen Abbildungen.

Will bei weiteren Kreisen Interesse und Verständnis für das Mikroskop erwecken durch eine Darstellung der optischen Konstruktion und Wirkung wie der historischen Entwicklung.

Wind und Wetter. Von Prof. Leonh. Weber. Mit 27 Fig. i. Text u. 3 Tafeln.

Schildert die historischen Wurzeln der Meteorologie, ihre physikalischen Grundlagen und ihre Bedeutung im gesamten Gebiete des Wissens, erörtert die hauptsächlichsten Aufgaben, welche dem ausübenden Meteorologen obliegen, wie die praktische Anwendung in der Wettervorhersage.

Luft, Wasser, Licht und Wärme. Acht Vorträge aus der Experimental-Chemie. Von Prof. Dr. R. Blochmann. Mit 103 Abbildungen im Text. 2. Auflage.

Führt unter besonderer Berücksichtigung der alltäglichen Erscheinungen des praktischen Lebens in das Verständnis der chemischen Erscheinungen ein.

Schöpfungen der Ingenieurtechnik der Neuzeit. Von Bauinspektor Curt Merckel. Mit zahlreichen Abbildungen.

Führt eine Reihe hervorragender und interessanter Ingenieurbauten nach ihrer technischen und wirtschaftlichen Bedeutung vor.

Unsere wichtigsten Kulturpflanzen. Von Privatdozent Dr. Giesenhagen in München. Mit zahlreichen Abbildungen im Text.

Behandelt die Getreidepflanzen und ihren Anbau nach botanischen wie kulturgeschichtlichen Gesichtspunkten, damit zugleich in anschaulichster Form allgemeine botanische Kenntnisse vermittelnd.

Das Licht und die Farben. Von Prof. Dr. L. Graetz. Mit 113 Abbildungen.

Führt von den einfachsten optischen Erscheinungen ausgehend zur tieferen Einsicht in die Natur des Lichtes und der Farben.

Der Kampf zwischen Mensch und Tier. Von Professor Dr. Karl Eckstein. Mit 31 Abbildungen im Text.

Der hohe wirtschaftliche Bedeutung beanspruchende Kampf erfährt eine eingehende, ebenso interessante wie lehrreiche Darstellung.

Meeresforschung und Meeresleben. Von Dr. Janson. Mit vielen Abbild.

Schildert kurz und lebendig die Fortschritte der modernen Meeresuntersuchung auf geographischem, physikalisch-chemischem und biologischem Gebiete.

Bau und Leben des Tieres. Von Dr. W. Haacke. Mit zahlreichen Abbildungen im Text.

Zeigt die Tiere als Glieder der Gesamtnatur und lehrt uns zugleich Verständnis und Bewunderung für deren wunderbare Harmonie.

Der Bau des Weltalls. Von Professor Dr J. Scheiner. 2. Auflage. Mit zahlreichen Abbildungen.

Will in das Hauptproblem der Astronomie, die Erkenntnis des Weltalls, einführen.

Jedes Bändchen geheftet 1 Mk., geschmackvoll gebunden 1 Mk. 25 Pfg.

Aus Natur und Geisteswelt.
Sammlung
wissenschaftlich-gemeinverständlicher Darstellungen aus allen Gebieten des Wissens.
34. Bändchen.

Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reichs.

Sechs Vorträge

gehalten von

Dr. Edgar Loening,
ordentl. Professor der Rechte an der Universität Halle-Wittenberg.



Leipzig,
Druck und Verlag von B. G. Teubner.
1901.

Vorwort.

Im Januar dieses Jahres habe ich im Auftrage der Oberschulbehörde zu Hamburg vor einem größeren Kreise gebildeter Laien sechs Vorträge über das Verfassungsrecht des Deutschen Reiches gehalten. Der Aufforderung der Verlagsbuchhandlung wie Wünschen, die aus dem Kreise der Zuhörer an mich herangetreten sind, nachgebend, habe ich mich entschlossen, diese Vorträge aufzuzeichnen und zu veröffentlichen. Leider bin ich durch andere Arbeiten, die zunächst zu vollenden waren, an der sofortigen Niederschrift der Vorträge verhindert worden. Erst im Sommer habe ich die hierzu erforderliche Muße gefunden. Nur kurze Notizen über den Gedankengang, den ich bei den Vorträgen innegehalten, und mein Gedächtnis standen mir hierbei zur Verfügung. Doch glaube ich annehmen zu dürfen, daß die hier folgende kleine Schrift nicht nur den Inhalt wiedergiebt, sondern auch im wesentlichen der Form, in der die Vorträge gehalten worden sind, entspricht, wenn an manchen Stellen auch die Frische der mündlichen Rede bei der nachträglichen Aufzeichnung verwischt sein mag. Dem Zwecke, zu dem die Vorträge bestimmt waren, hätte es nicht entsprochen, wenn in ihnen wissenschaftliche Streitfragen eingehend erörtert worden wären. Die wichtigsten Streitfragen unseres Verfassungsrechtes aber hervorzuheben und unter Angabe der für mich entscheidenden Gründe meine Stellung zu denselben klar und unzweideutig zu bezeichnen, war eine Pflicht, die mir den Zuhörern gegenüber oblag, wie ich sie jetzt den Lesern gegenüber habe.

Nicht politische Erörterungen über die Reichsverfassung sollen diese Vorträge sein, sondern sie sollen den rechtlichen Inhalt der Reichsverfassung in einer jedem Gebildeten verständlichen Weise und in einfacher Form darlegen, aber ich habe mich auch nicht gescheut, da, wo ich dies für notwendig erachtete, meiner politischen Überzeugung Ausdruck zu geben.

Halle a. S., 25. August 1901.

Loening.

Inhalt.

I.

Die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches.

Unter dem Drucke der Napoleonischen Fremdherrschaft, in den Zeiten der tiefsten Erniedrigung Deutschlands und Preußens ist der Glaube an die Zukunft und die politische Größe Deutschlands in den edlen Geistern unseres Volkes wieder erwacht. Aber nur langsam, im Verlaufe von Jahrzehnten hat die Idee der deutschen Einheit die Herrschaft im Volke errungen, ist sie die treibende Kraft geworden, die endlich alle Hindernisse überwand und das Deutsche Reich im Glanze der herrlichsten Siege und in nie dagewesener Macht wieder erstehen ließ. Der Gang der deutschen Geschichte schien nicht zur Einheit, sondern zur politischen Zersplitterung der Nation führen zu müssen. Unübersteiglich mußten dem Geiste denkender Staatsmänner die Hindernisse erscheinen, die sich der Verwirklichung der deutschen Einheit entgegenstellten. Mochten die Deutschen die Herrschaft im Geisterreiche der Wissenschaft und Dichtkunst erringen und behaupten, mochten sie in der Philosophie der Geschichte den Erweis erbringen, daß die Teilung der Welt unter die anderen Völker vernünftig, weil wirklich, sei, auf den Segen des nationalen Staates und auf die Teilnahme an der Herrschaft über die Welt hatten die Deutschen bescheiden Verzicht zu leisten. Die stolzen Hoffnungen, die die Herzen der Patrioten, vor allem der Jugend, während und nach den Freiheitskriegen erfüllten, erwiesen sich bald als trügerisch. Und nicht war es der Neid der Fremden, war es die Tücke kleinlicher Staatsmänner, die Deutschland um seine Hoffnungen trogen. Gerechter als in frühern Tagen können wir heute die Gründung des Deutschen Bundes im Jahre 1815 beurteilen. Keinen Zweifel wird heute der Einsichtige hegen, daß die Entwürfe einer

deutschen Verfassung, die in den Jahren 1814 und 1815 von den edelsten Patrioten, wie vor allem von dem **Freiherrn v. Stein**, entworfen wurden, unausführbar waren und selbst unausführbar gewesen wären, wenn die Staatsmänner Österreichs und der Mittelstaaten von deutscher Gesinnung erfüllt gewesen wären, was sie freilich nicht waren. Die Hindernisse, die sich der Verwirklichung dieser Verfassungspläne entgegenstellten, waren innere und äußere. Sie ergaben sich aus der politischen Gesinnung, wie sie in dem größten Teile des deutschen Volkes herrschte, sie ergaben sich aus der Gestaltung der deutschen Staaten wie aus dem Verhältnisse Deutschlands zu den europäischen Großmächten.

Die Lieder und Gesänge der Freiheitskriege, die Bestrebungen einer kleinen Zahl von Patrioten, die Ideale, die der Jugend, vor allem der studierenden Jugend, der Burschenschaft, vorschwebten, sie dürfen darüber nicht täuschen, daß die politische Gesinnung der großen Masse des Volkes in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts eine **partikularistische** war. Die geschichtliche Entwicklung hatte zu einer Zersplitterung Deutschlands in zwei europäische Großmächte und zahlreiche mittlere und kleinere Staaten geführt, die zum großen Teil in sehr willkürlicher Weise gebildet waren. So unerquicklich und armselig die rechtlichen und politischen Zustände in diesen Staaten und Stäätchen vielfach waren, die Bevölkerung hatte sich doch in sie eingelebt und wollte sie nicht um den Preis der Selbständigkeit des Staates aufgeben. Ein Teil der Gebildeten schwärmte für die Idee der deutschen Einheit. Niemand aber wollte die berechtigten und unberechtigten Eigentümlichkeiten des engeren Vaterlandes missen. Der Preuße fühlte sich als Preuße, der Sachse als Sachse, der Bayer als Bayer und erst in weitem Abstand hiervon als Deutscher. Nur langsam, nur nach bitteren Erfahrungen und Demütigungen faßte in der Masse des Volkes die Überzeugung Wurzel, daß die höchsten Interessen der Nation das Opfer des Partikularismus forderten, daß die deutschen Staaten in ihrer Vereinzelung die großen Aufgaben, die die Gegenwart dem Staate stellt, nicht erfüllen können und daß sie den politischen und wirtschaftlichen Interessen auch außerhalb der deutschen Grenzen Anerkennung und Schutz nicht zu gewähren vermögen. Die geistige Einheit in Wissenschaft und Kunst

konnte keinen Ersatz für den Mangel politischer Einheit und Macht bieten. Den Partikularismus galt es zu überwinden, ehe die Errichtung des Deutschen Reiches sich vollziehen konnte. Diese geistige Vorarbeit gethan zu haben, ist das unvergeßliche Verdienst der Männer, die in Schrift und Wort, vom Katheder und von der Rednerbühne herab nicht abließen, die Idee der deutschen Einheit in immer weiteren Kreisen zu erwecken und zu kräftigen. Aber sie konnten den Boden nur vorbereiten, nur die Fundamente legen. Es bedurfte des Staatsmannes und des Feldherrn, um auf diesen Fundamenten das stolze Gebäude des Reiches zu errichten.

Nach den Befreiungskriegen hatte die Fürsten und freien Städte Deutschlands auf dem Wiener Kongreß im Jahre 1815 ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis, den Deutschen Bund, geschlossen. In den Bundesverträgen von 1815 und 1820 hatten sich die deutschen Staaten verpflichtet, gemeinsam die innere und äußere Sicherheit Deutschlands zu wahren und zu schützen, und sie hatten sich weiterhin verpflichtet, durch gemeinsame Bevollmächtigte, den ständigen Gesandtenkongreß zu Frankfurt a. M., den Bundestag, einzelne, in den Verträgen bestimmte gemeinsame Interessen aller Staaten zu fördern. Der Deutsche Bund hat den einen dieser Zwecke erfüllt. Indem im Deutschen Bunde die Heeresmacht Preußens und Österreichs vereint war, hat er während eines halben Jahrhunderts Deutschland — zum erstenmale in seiner Geschichte — den Frieden gesichert. Aber der Deutsche Bund hat sich als unfähig erwiesen, dem deutschen Volke die nationale Einheit und die politische Freiheit zu geben, auf die das deutsche Volk Anspruch erheben mußte und von Jahrzehnt zu Jahrzehnt immer ungestümer erhob. Gewiß, die Fürsten und Staatsmänner der Zeit des Bundestages haben sich schwerer politischer Sünden schuldig gemacht und über den Fürsten Metternich und seine Schüler hat die Geschichte den Stab gebrochen. Aber auch freiere und kühnere Männer, als die waren, die damals Deutschland regierten, hätten in den Formen des Bundes die gerechten Forderungen des deutschen Volkes nicht zu erfüllen vermocht.

Auf den Trümmern des heiligen Römischen Reiches deutscher Nation waren zwei europäische Großmächte erwachsen. Sie hatten wichtige politische Interessen gemeinsam, aber eine jede von ihnen, Österreich wie Preußen, wurden mit geschicht-

licher Notwendigkeit dazu gedrängt, nach der Vorherrschaft in Deutschland zu streben. Das Schicksal forderte von dem deutschen Volke einen hohen Preis, um den es allein seine nationale Einheit erkaufen konnte, einen blutigen Bürgerkrieg. Er mußte entweder zur Zertrümmerung der Monarchie Friedrich des Großen, der einzigen reindeutschen Großmacht, und damit zur Unterwerfung Deutschlands unter die Gewalt Österreichs führen, eines Staates, dessen Schwerpunkt nicht mehr in seinen deutschen, sondern in seinen ungarisch-slavisch-italienischen Ländern lag — oder aber er mußte die Lostrennung jener edlen und kernhaften deutschen Stämme von Deutschland herbeiführen, die unter dem Scepter Habsburgs in der österreich-ungarischen Monarchie vereinigt sind. Wir stehen heute jenen Zeiten fern genug, um auch den Männern gerecht zu werden, die in dem geeinten Deutschland die österreichischen Stämme nicht missen wollten und die deshalb die Gefahren, die in der Beherrschung Deutschlands durch Österreich-Ungarn lagen, unterschätzten.

Die früher leidenschaftlich erörterte Frage, ob im Jahre 1866 Österreich oder Preußen den Krieg herbeigeführt, ist nur von einem sekundären historischen Interesse. Die Zeit war reif und der Krieg um die Vorherrschaft in Deutschland unvermeidlich. Am 14. Juni 1866 erklärte der preußische Gesandte in der Bundesversammlung zu Frankfurt a. M. im Namen seines Königs, daß durch den Beschluß des Bundestags die Bundesverträge gebrochen und damit der Bund erloschen sei. Dieser Erklärung schlossen sich die norddeutschen und die meisten mitteldeutschen Staaten an. Der Widerstand Österreichs und der mit ihm verbündeten Mittel- und Kleinstaaten in Süd- und Mitteldeutschland mußte mit Waffengewalt gebrochen werden. Am 18. Juni erklärte Preußen ihnen den Krieg. Am 3. Juli ward die Schlacht von Königgrätz geschlagen, und ohne ernsthaften Widerstand zu finden, konnten die preußischen Truppen bis vor die Thore Wiens rücken. In dem Präliminarfrieden von Nickolsburg vom 26. Juli mußte Österreich, in den im August und September des Jahres 1866 geschlossenen Friedensverträgen die anderen deutschen Staaten, soweit sie in dieser Krisis nicht ihren Untergang gefunden, die Auflösung des Deutschen Bundes anerkennen. Durch die Einverleibung von Schleswig-Holstein, Hannover, Kurhessen, Nassau und Frankfurt a. M. erhielt Preußen ein in sich geschlossenes, abgerundetes Gebiet

und konnte nun erst völlig ebenbürtig den anderen europäischen Großmächten zur Seite treten.

Der Deutsche Bund war ein völkerrechtlicher Verein souveräner Staaten gewesen. Durch seine Auflösung waren alle Staaten der vertragsmäßigen Verpflichtungen, die sie durch Abschluß der Bundesverträge übernommen hatten, ledig. Aber die Auflösung des Bundes sollte nur dazu dienen, Österreich von Deutschland zu trennen und das Feld frei zu machen, um Deutschland zur nationalen Einheit zu führen. Unmittelbar vor jener denkwürdigen Sitzung vom 14. Juni hatte Preußen am 10. Juni den deutschen Staaten die Grundzüge unterbreitet, nach denen ein neues Bundesverhältnis unter sämtlichen deutschen Staaten, mit Ausnahme von Österreich und dem niederländischen Limburg, errichtet werden sollte. In dem Prager Frieden vom 23. August 1866 Art. 4 hatte Österreich seine Zustimmung zu einer neuen Gestaltung Deutschlands ohne Beteiligung des österreichischen Kaiserstaates erklärt. Österreich hatte sich verpflichtet, das engere Bundesverhältnis anzuerkennen, das Preußen nördlich der Mainlinie begründen werde, und sich damit einverstanden erklärt, daß die südlich von dieser Linie gelegenen deutschen Staaten in einen Verein zusammentreten, dessen nationale Verbindung mit dem Norddeutschen Bunde der näheren Verständigung zwischen beiden vorbehalten bleiben, der aber eine internationale unabhängige Existenz haben solle. Wenn Preußen damals nach ruhmreichen Siegen noch darauf verzichtete, ganz Deutschland mit Ausschluß von Österreich zu vereinigen, so geschah es, weil Frankreich, das den Sieg von Königgrätz wie eine eigene Niederlage empfand, Preußen den vollen Siegespreis streitig zu machen entschlossen schien und Preußen nicht gleichzeitig mit dem Kriege gegen Österreich in einen Krieg mit Frankreich eintreten wollte. Wie es seit Jahrhunderten gewohnt war, glaubte Frankreich noch einmal Deutschland auf der Bahn zur nationalen Einheit ein Halt gebieten zu dürfen. Nachdem der Friede mit Österreich geschlossen und die Gefahr eines Krieges mit Frankreich beseitigt war, schloß Preußen am 18. August mit 15 nord- und mitteldeutschen Staaten einen Bündnisvertrag, dem im Herbste auch die anderen Staaten nördlich der Mainlinie beitraten. Dieser Vertrag vom 18. August hatte einen zweifachen Inhalt. Die Staaten schlossen zunächst ein Offensiv- und Defensivbündnis

ab zur Erhaltung der Unabhängigkeit sowie der inneren und äußeren Sicherheit der Staaten und stellten zu dessen Sicherung ihre Truppen unter den Oberbefehl des Königs von Preußen. Sie verpflichteten sich fernerhin dazu, die Zwecke des Bündnisses definitiv durch eine Bundesverfassung auf der Basis der Grundzüge vom 10. Juni sicherzustellen, unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden Parlaments, dessen Mitglieder auf Grund des Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849, d. h. nach allgemeinem gleichem und direktem Wahlrecht gewählt werden sollten. Die Geltungsdauer des Vertrags ward bis zum Abschluß des neuen Bundes festgesetzt, doch sollte er jedenfalls außer Kraft treten, wenn der neue Bund nicht vor Ablauf eines Jahres geschlossen sein sollte. Preußen hatte damit jener am Deutschen Bund mit großer Kunst geübten Politik der Verschleppung einen wirksamen Riegel vorgeschoben.

Zur Erfüllung der auf Errichtung eines neuen Bundes gerichteten Verpflichtung waren folgende Handlungen erforderlich:

1. Die Staatsregierungen hatten sich über den Entwurf einer Bundesverfassung zu vereinigen, die von ihnen einem Parlamente zur Beratung und Beschlußfassung vorzulegen war. Preußen unterbreitete in einer von ihm berufenen Versammlung den Gesandten sämtlicher Staaten am 15. Dezember 1866 einen Verfassungsentwurf, der von ihnen am 7. Februar 1867 mit geringfügigen Änderungen angenommen ward.

2. Die Regierungen hatten gleichzeitig Wahlen zu dem Parlamente anzuordnen. Es geschah dies auf Grund von Landesgesetzen. Darüber, daß durch die neue Bundesverfassung das Verfassungsrecht eines jeden Staates in bedeutsamer Weise abgeändert werde, konnte ein Zweifel nicht obwalten. Wohl wäre es möglich gewesen, daß in jedem Staate durch Gesetz im voraus der Staatsregierung die Ermächtigung gegeben worden wäre, durch Annahme der mit dem Parlamente vereinbarten Bundesverfassung das Landesrecht insoweit abzuändern, als aus der Bundesverfassung eine solche Abänderung sich ergeben werde. Doch geschah dies nur in Braunschweig und Lübeck. In den anderen Staaten, insbesondere in Preußen, wollte der Landtag eine Prüfung sich darüber vorbehalten, ob in der Verfassung des zu gründenden Bundes den politischen Rechten des Volkes ein genügender Raum und Schutz gewährt werden. Das preußische Gesetz vom 15. Oktober 1866 wie die anderen Landesgesetze

bestimmten deshalb, daß die Bundesverfassung mit dem Parlamente nur zu beraten, nicht aber endgültig festzustellen sei, so daß auch nach Vereinbarung der Regierungen mit dem Parlamente die Verfassung für die einzelnen Staaten nur Rechtsgültigkeit erlangen konnte, sofern der Landtag die Genehmigung erteilte. Damit schien die Gefahr heraufbeschworen, daß das Verfassungswerk an dem Widerstande eines Landtags scheitern könne.

Nachdem die Wahlen vollzogen waren, berief der König von Preußen im Auftrage der verbündeten Fürsten und Städte den konstituierenden Reichstag und eröffnete ihn im Schlosse zu Berlin am 24. Februar 1867.

3. Der Reichstag unterzog den Verfassungsentwurf einer eingehenden Beratung und nahm ihn nur mit einigen bedeutsamen Änderungen an. So ward insbesondere die Zuständigkeit des Bundes ausgedehnt auf die Gesetzgebung über Paß- und Fremdenpolizei, über das Obligationen- und Handelsrecht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren, über Medizinal- und Veterinärwesen. Der Bund ward für zuständig erklärt, nicht bloß indirekte, sondern auch direkte Steuern aufzuerlegen. Ferner wurde die Rechtsgültigkeit der von dem Bundespräsidium zu erlassenden Anordnungen und Verfügungen an die Gegenzeichnung des Bundeskanzlers geknüpft, der dadurch die Verantwortlichkeit für sie zu übernehmen hat. Dadurch ward der Bundeskanzler zum verantwortlichen Minister des Bundespräsidiums erklärt und damit erst die Grundlage gelegt, auf der später eine selbständige Verwaltung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches sich entwickeln und eine damals ungeahnte Ausdehnung gewinnen konnte. Endlich sollten nach dem Entwurfe die Ausgaben für das Heer und die für deren Bestreitung erforderlichen Einnahmen des Bundes durch die Verfassung selbst festgesetzt und der Beschlußfassung des Reichstages entzogen, im übrigen aber die Ausgaben des Bundes für drei Jahre durch Gesetz bestimmt werden. Nach den Beschlüssen des Reichstags wurden die Friedenspräsenzstärke des Heeres und die Mittel zur Bestreitung des Aufwandes für das Heer nur für eine Übergangszeit von drei Jahren (bis zum 31. Dezember 1871) festgesetzt, während künftighin die Friedenspräsenzstärke des Heeres durch Bundesgesetz zu bestimmen ist und sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Bundes für jedes Jahr zu ver-

anschlagen und durch das Gesetz über den Bundeshaushaltsetat festzustellen sind. Am 16. April nahm der Reichstag den Entwurf der Verfassung mit 230 Stimmen gegen 53 Stimmen an, nachdem vorher schon mit den Regierungen ein Einverständnis über die Änderungen des Verfassungsentwurfes erzielt worden war. An demselben Tage erklärten die Gesandten sämtlicher Staaten im Namen ihrer Regierungen den Verfassungsentwurf, wie er aus der Schlußberatung des Reichstages hervorgegangen sei, anzunehmen.

4. So hatten die Staatsregierungen sich mit dem Reichstag über eine Verfassung des zu gründenden Norddeutschen Bundes vereinbart. Durch die Erklärung vom 16. April hatten sie sich verpflichtet, den Bund mit der vereinbarten Verfassung zu errichten. Ehe dies jedoch geschehen konnte, bedurften die Regierungen der Zustimmung der Landtage, soweit diese nicht im voraus erteilt worden war. Zu diesem Zwecke mußte der Verfassungsentwurf den Landtagen von 18 Staaten und den Bürgerschaften von Bremen und Hamburg vorgelegt werden. Aber kein Landtag wagte es und hätte es wagen können, seine Zustimmung zu verweigern. Die Voraussage des großen Staatsmannes, der die Geschicke Deutschlands leitete, daß kein Landtag der großen nationalen Bewegung, die das deutsche Volk ergriffen habe, sich entgegenstemmen könne, hatte sich bewahrheitet. Alle Landtage sowie die Bürgerschaften der beiden Hansestädte erteilten ihre Zustimmung. Daraufhin wurde in jedem Staate die Bundesverfassung publiziert mit der Bestimmung, daß sie am 1. Juli 1867 in Kraft trete. In diesen Publikationspatenten gab jeder Staat die verfassungsmäßige Erklärung, daß das im Bündnisvertrage vom 18. August 1866 vorgesehene Bundesverhältnis begründet sei und am 1. Juli in Wirksamkeit trete. Damit war der Augustvertrag erfüllt und demgemäß erloschen.

Der 1. Juli 1867 ist der Geburtstag des Norddeutschen Bundes, an diesem Tage trat er in das Leben, indem die Normen der Bundesverfassung im ganzen Bundesgebiet rechtliche Wirksamkeit erhielten und indem der König von Preußen der Verfassung gemäß das Bundespräsidium übernahm.

Bei oberflächlicher Betrachtung konnte der Schein entstehen, als sei durch die Gründung des Norddeutschen Bundes nicht die Einheit, sondern die Zersplitterung Deutschlands besiegelt

worden. Und oft genug ist damals nicht nur im Auslande, sondern auch in Süddeutschland diese Ansicht ausgesprochen worden. Nicht nur war Österreich von Deutschland losgelöst, auch Süddeutschland war von dem Deutschen Bunde ausgeschlossen. Hatten doch die Friedensverträge von Nickolsburg und Prag die Bildung eines süddeutschen Bundes vorgesehen, der eine selbständige, internationale Existenz haben solle. Aber die süddeutschen Staaten trugen kein Verlangen nach einem solchen Bunde und schon wurden die Brücken geschlagen, die für die Zukunft beide Ufer des Mains verbinden sollten. Schon war der Weg geebnet, auf dem zur rechten Zeit das Ziel der Sehnsucht des Volkes, die nationale Einheit, erreicht werden konnte.

Gleichzeitig mit den Friedensverträgen, welche Preußen im August und September 1866 mit den süddeutschen Staaten abschloß, ward ein Schutz- und Trutzbündnis Preußens und der süddeutschen Staaten begründet, in dem die letzteren sich verpflichteten, im Falle eines Krieges ihre volle Kriegsmacht unter den Oberbefehl des Königs von Preußen zu stellen. Damit war für den Fall eines Krieges die militärische Einheit Deutschlands gesichert. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes selbst aber hatte in Art. 79 seine Erweiterung vorgesehen. Nur hatte sich Preußen vorbehalten den Zeitpunkt, in dem dies geschehen konnte, zu bestimmen. Der Eintritt eines süddeutschen Staates in den Bund hatte nach Art. 79 zu erfolgen auf Vorschlag des Präsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung. Die Zustimmung sämtlicher Bundesstaaten war hierzu nicht erforderlich. Und endlich hatte Preußen schon damals die Vereinigung der deutschen Staaten zu einem einheitlichen Zoll- und Handelsgebiet gesichert. Dem am 22. März 1833 gegründeten Zollverein hatten im Laufe der Jahre sich alle deutschen Staaten mit Ausnahme von Österreich, Mecklenburg, Holstein und den Hansestädten angeschlossen. Er war noch kurz vor dem Kriege, am 16. Mai 1865, erneuert worden. Aber wie alle völkerrechtlichen Verträge, die nicht ausdrücklich für den Fall des Krieges geschlossen werden, war auch der Zollvereinsvertrag durch den Ausbruch des Krieges im Jahre 1866 aufgelöst worden. In den Friedensverträgen ward der Vertrag einstweilen wieder in Kraft gesetzt, zugleich aber eine Reorganisation des Zollvereins in Aussicht genommen. Um

auch hier eine rasche Verständigung zu sichern und partikularistische Gelüste von vornherein zurückzudrängen, behielt sich Preußen das Recht einer sechsmonatigen Kündigung vor und machte davon Gebrauch, indem es den Vertrag auf den 31. Dezember 1867 kündigte. Zugleich eröffnete es aber die Verhandlungen über die Reorganisation des Zollvereins. Bisher konnte eine jede Änderung des Vertrages, eine jede Änderung der Tarifsätze und der Zollvorschriften nur unter Zustimmung sämtlicher Staaten erfolgen. Jede Änderung, jeder Fortschritt war demnach nur auf dem Wege mühsamster Verhandlungen zu erreichen. Jetzt verlangte Preußen, daß von sämtlichen Staaten das Recht der Gesetzgebung in Zoll- und Handelssachen wie über die gemeinsame Besteuerung von Tabak, Zucker und Salz gemeinsamen Organen des Zollvereins, einem Zollbundesrat und einem Zollparlamente, übertragen werde, daß der König von Preußen als Präsidium des Zollvereins bevollmächtigt werde, die Aufsicht über die Ausführung der gemeinsamen Gesetze zu führen und mit auswärtigen Staaten Verträge abzuschließen, vorbehaltlich der Zustimmung des Zollbundesrates und der Genehmigung des Zollparlaments. Ehe jedoch auf diesen Grundlagen der neue Zollvereinsvertrag zustande kam, war der Norddeutsche Bund ins Leben getreten. Nach seiner Verfassung bildete er ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet und seine Organe allein hatten Zoll- und Handelsverträge abzuschließen. So schloß denn nicht Preußen, sondern der Norddeutsche Bund am 8. Juli 1867 den neuen Zollverein mit den süddeutschen Staaten auf acht Jahre ab. Er stellte auf all den Gebieten, die zu seiner Zuständigkeit gehörten, die nationale Einheit her. Das Präsidium des Norddeutschen Bundes war das Präsidium des Zollvereins, den Bundesrat des Norddeutschen Bundes bildete unter Hinzutritt der Bevollmächtigten der süddeutschen Staaten den Bundesrat, der Reichstag unter Hinzutritt der Abgeordneten der süddeutschen Staaten das Parlament des Zollvereins. Die Verfassung des Zollvereins war, wie mit Recht gesagt wurde, der Schatten, den die Verfassung des Deutschen Reichs vorauswarf.

Aber wie die Lostrennung Österreichs von Deutschland nur durch einen Krieg zu verwirklichen war, so erforderte auch die Umwandlung des Norddeutschen Bundes in das Deutsche Reich das Opfer eines furchtbaren Krieges. Dem Kaiser Napoleon III.

war es im sechsten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts gelungen, noch einmal das Übergewicht Frankreichs in Europa zu begründen. Dieses politische Übergewicht war durch die Machtentfaltung Preußens bedroht, ja zerstört. Seit den Zeiten Richelieus und Ludwig XIV. war es der oberste Grundsatz der französischen Politik, Deutschland in Schwäche und Ohnmacht zu halten. Die Zerrissenheit Deutschlands war die Bedingung der Vorherrschaft Frankreichs. Dem nationalen Stolze und der nationalen Eitelkeit des französischen Volkes wäre es unmöglich gewesen, von seiner Höhe herabzusteigen, ohne durch Waffengewalt dazu gezwungen zu sein. Nicht Kaiser Napoleon trägt die Schuld an dem Krieg, sondern das französische Volk, das auf die Zerrissenheit Deutschlands ein Recht zu haben glaubte. Der Anspruch Frankreichs auf Vorherrschaft, der Anspruch Deutschlands auf nationale Einheit und Gleichberechtigung waren unversöhnlich. Dieser Gegensatz drängte zum Krieg und konnte nur durch den Krieg entschieden werden. Auch hier ist der äußere Anlaß, der unmittelbar den Ausbruch des Krieges herbeiführte, nur von sekundärem geschichtlichem Interesse. In dem Kriege erhielten die Schutz- und Trutzbündnisse Preußens mit den süddeutschen Staaten ihre Feuertaufe. Nach der Schlacht von Sedan, nach der Eroberung von Straßburg und Metz war endlich der Tag gekommen, an dem das Deutsche Reich wieder erstehen konnte. Während der Belagerung von Paris wurden zu Versailles die Verhandlungen über den Eintritt der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund geführt, die in Berlin ihren letzten Abschluß fanden. Der Eintritt konnte nur erfolgen auf Grund von Verträgen der einzelnen süddeutschen Staaten mit dem Norddeutschen Bunde, die einerseits der Zustimmung des Bundesrats und der Genehmigung des Reichstags, andererseits der Genehmigung der süddeutschen Landtage bedurften. Aber nicht widerwillig, nur dem äußeren Zwang gehorchend sollten die süddeutschen Staaten den Bund zum Reiche erweitern. In bewundernswerter Mäßigung kam der Bundeskanzler insbesondere den Ansprüchen des größten der deutschen Mittelstaaten, Bayerns, entgegen und willigte in alle Forderungen, die mit der Einigkeit und Sicherheit Deutschlands, mit der Fortentwicklung des deutschen Staatslebens vereinbar schienen. Er stimmte wichtigen Änderungen der Verfassung zu, durch die die Rechte der Bundesstaaten

vermehrt, die Funktionen der Bundesgewalt geschwächt wurden. Durch weitgehende Privilegien ward Bayern eine Sonderstellung eingeräumt, aber auch Württemberg und Baden wurden, wenn auch in geringerem Maße, Sonderrechte zugestanden. Das wichtigste aber war, daß den vier süddeutschen Staaten die Möglichkeit gegeben ward, durch einen gemeinsamen Widerspruch eine jede Änderung der Verfassung und damit auch jede Erweiterung der Zuständigkeit des Bundes zu hindern. Manchem treuen Patrioten kostete es schwere Überwindung im norddeutschen Reichstage den dadurch bedingten Änderungen der Bundesverfassung zuzustimmen. Schien doch dem Partikularismus dadurch wieder ein großer Spielraum eingeräumt zu sein. Und doch erwies auch hier der große Kanzler sich als der weitblickende Staatsmann, der nicht in Paragraphen einer Verfassungsurkunde, sondern in der Treue und Vaterlandsliebe der Fürsten und des Volkes die festesten Stützen des Reiches erkannte. Er wußte es auch zu würdigen, welchen Wert es nicht nur für das Seelenleben des deutschen Volkes, sondern auch für die Stellung Deutschlands in der Welt besitzt, daß infolge der Verfassungsänderungen nicht mehr ein unpersönliches Präsidium, sondern ein Deutscher Kaiser Deutschlands Führer ward, daß nicht der Deutsche Bund, wie es anfänglich beabsichtigt war, sondern das Deutsche Reich wieder auflebte. So wurden am 15. November 1870 die Verträge mit Baden und Hessen, die gemeinsam verhandelt hatten, am 23. die mit Bayern, am 25. die mit Württemberg zu Versailles abgeschlossen. In dem Berliner Vertrage vom 8. Dezember 1870 trat Bayern den mit Württemberg, Baden und Hessen, und diese Staaten den mit Bayern abgeschlossenen Verträgen bei. Am 1. Januar 1871 traten die Verträge in Kraft und damit wandelte sich der Norddeutsche Bund in das Deutsche Reich um. Am 18. Januar fand nicht die Krönung eines neuen Römischen Kaisers deutscher Nation, sondern die Verkündung des ersten Deutschen Kaisers in dem Schlosse Ludwigs XIV. zu Versailles statt.

Nach den Novemberverträgen des Jahres 1870 ist das Deutsche Reich nicht eine Neuschöpfung, sondern es ist nichts anderes als der erweiterte Norddeutsche Bund, der nur vier neue Mitglieder aufgenommen, sein Gebiet erweitert und einzelne Bestimmungen seiner Verfassung geändert hat. Diese

Verfassungsänderungen waren enthalten in den sehr umfangreichen und wenig übersichtlichen Novemberverträgen, deren zum Teil sich entgegenstehenden Bestimmungen erst in dem Vertrage vom 8. Dezember ihren Ausgleich gefunden hatten. Es war ein allgemeines und dringendes Bedürfnis, die in den Versailler Verträgen vereinbarten Änderungen der Verfassung in die Verfassungsurkunde aufzunehmen und demgemäß deren Text umzugestalten. Hierzu war ein Verfassungsgesetz notwendig, das am 16. April 1871 erlassen wurde. Das Gesetz bestimmt, daß an Stelle der bisherigen Verfassungsurkunde und der in den Verträgen enthaltenen Bestimmungen über deren Änderung die beigefügte Verfassungsurkunde zu treten habe. Doch hatten nicht alle Bestimmungen der Verträge darin Aufnahme gefunden. Das Gesetz erklärte deshalb in § 3 ausdrücklich, daß, soweit dies nicht geschehen, diese Vereinbarungen durch das Gesetz nicht berührt werden. Es bestand allseitige Übereinstimmung darüber, daß durch diese neue Redaktion der Verfassungsurkunde das materielle Recht nicht geändert werden solle; nur in Art. 8 und Art. 52 der Verfassung sind hiervon zwei Ausnahmen gemacht worden.

So ist der Norddeutsche Bund gegründet und zum Deutschen Reiche erweitert, so ist die Verfassung des Norddeutschen Bundes in die Verfassung des Deutschen Reiches umgewandelt worden. Seit einem Menschenalter behauptet das Deutsche Reich mit Ehre und Ruhm seine Stelle unter den Großmächten der Erde. Seit einem Menschenalter lebt das deutsche Volk geeint und geschützt unter seiner Verfassung. Nicht alle Hoffnungen, die in den herrlichen Frühlingstagen des Jahres 1871 die Brust eines jeden Deutschen schwellten, sind in Erfüllung gegangen. Wann hätte je die Wirklichkeit dem Ideale entsprochen? Aber die unerfüllten Wünsche — und wer hätte solche nicht? — die getäuschten Hoffnungen dürfen uns in der Beurteilung der Verfassung nicht ungerecht machen. Drei Jahrzehnte voll heißer innerer Kämpfe der politischen und kirchlichen Parteien, der sich entgegenstehenden wirtschaftlichen Interessen haben unsere Verfassung erprobt. Der gerechte Beurteiler, dessen Blick durch Parteileidenschaft nicht getrübt ist, wird freudig anerkennen, daß der große Staatsmann, der größte des 19. Jahrhunderts, mit richtigem Scharfblick in der Verfassung die Formen geschaffen hat, in

denen die politischen Kräfte des deutschen Volkes zum Heile des Vaterlandes sich bethätigen können. Durch die Verfassung ist die Einheit, sind Macht und Größe des Vaterlandes gesichert und doch den einzelnen Staaten ein weites und fruchtbares Feld belassen, auf denen sie ein eigenartiges politisches Leben entfalten können. Die Fassung mancher Artikel der Verfassungsurkunde mag den Forderungen der Gesetzestechnik nicht entsprechen, der Auslegung große Schwierigkeiten bereiten. Aber noch weiß die Geschichte des Reiches von keiner ernsthaften Verfassungsstreitigkeit zu berichten. In allen großen Fragen des Staatslebens waren die Organe des Reichs, Kaiser, Bundesrat und Reichstag, von einem einheitlichen Willen beseelt, der die Gegensätze zu überwinden und alle Schwierigkeiten glücklich aus dem Wege zu räumen vermochte.

Im Gegensatze hierzu besteht heute noch in der Wissenschaft des deutschen Staatsrechts nicht nur über die Auslegung einzelner Artikel der Verfassung lebhafter Streit, sondern auch über die rechtliche Grundlage, auf der das Reich aufgebaut ist. Das Reich hat sich als einer der mächtigsten Staaten der Erde bewährt, es hat das deutsche Volk geeint, seinen Wohlstand, seine geistige Kultur gefördert und gehoben — und doch ist es heute noch in der Wissenschaft bestritten, ob das Reich ein Staat ist oder nur ein völkerrechtlicher Verein souveräner Staaten, dessen Verfassung nur ein völkerrechtlicher Vertrag ist, aus dem für die souveränen Bundesstaaten nur einzelne völkerrechtliche Pflichten und Rechte entspringen. Es sei gestattet auf diese wichtigste Streitfrage des deutschen Staatrechts in Kürze einzugehen. Hat sie doch nicht nur ein wissenschaftliches Interesse, auch politisch ist ihre Bedeutung nicht zu unterschätzen. Doch lassen wir bei dieser Untersuchung alle politischen Erwägungen und Wünsche zur Seite! Die Richtigkeit des Ergebnisses hängt nicht davon ab, ob es unseren politischen Forderungen und Bestrebungen entspricht.

Einer unserer scharfsinnigsten und gelehrtesten Staatsrechtslehrer, der leider kürzlich verstorbene M. v. Seydel in München, hat die Ansicht zu begründen versucht, daß der Norddeutsche Bund wie das Reich nicht ein Staat, sondern nur die Bezeichnung für ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis sei, in dem die souveränen deutschen Staaten untereinander stehen. Diese Ansicht hat namentlich in Bayern zahlreiche An-

hänger gefunden. Seydel geht davon aus, daß die Souveränetät zu dem Staate seinem Begriffe nach gehöre, daß ein nicht souveräner Staat ein Widerspruch in sich sei. Er definiert den Staat als die Vereinigung der Menschen eines Landes unter einem einheitlichen höchsten Willen, der rechtlich von keinem anderen Willen abhängig ist. Es wird sich später Gelegenheit zur Prüfung dieser Ansicht bieten. Ist sie richtig, so giebt es nur die Alternative: entweder ist das Reich ein Staat und dann sind die sogenannten Bundesstaaten, Preußen, Bayern u. s. w., keine Staaten, sondern nur Landschaften des Reiches, oder aber die Bundesstaaten sind Staaten und dann ist das Reich nur ein völkerrechtlicher Verein souveräner Staaten. Aus der Entstehungsgeschichte des Norddeutschen Bundes und des Reiches glaubt Seydel die Richtigkeit dieses letzteren Satzes erweisen zu können.

Zweifellos richtig ist es, daß vor der Gründung des Norddeutschen Bundes alle deutsche Staaten souveräne Staaten waren. Daraus folgert Seydel, daß die von ihnen mit dem konstituierenden Reichstage vereinbarte Verfassung des Norddeutschen Bundes ein völkerrechtlicher Vertrag war. Denn was könne sie anderes gewesen sein, da es eine über den souveränen Staaten stehende Gewalt, die eine Verfassung hätte erlassen können, nicht gab? Dieser Vertrag erhielt, nachdem er von allen Landtagen genehmigt war, in jedem Staate rechtliche Wirksamkeit, wie dies bei allen anderen völkerrechtlichen Verträgen der Fall ist, in denen die vertragsschließenden Staaten die Pflicht übernehmen, bestimmte Rechtssätze in ihren Gebieten in Kraft zu setzen. In diesem Vertrage, in der Verfassung, verpflichteten sich die Staaten ferner, bestimmte staatliche Funktionen durch gemeinschaftliche Bevollmächtigte ausüben zu lassen und die Kosten bestimmter Ausgaben gemeinschaftlich aufzubringen und zu leisten. Sie übertrugen Bundesrat und Reichstag die Gesetzgebung über die in dem Vertrage bestimmten Angelegenheiten. Die Gesetze des Reiches sind demnach in jedem Staate Landesgesetze. Der Bundesrat, der sie sanktioniert, der Kaiser, der sie ausfertigt, thun dies kraft einer ihnen übertragenen Vollmacht aller Staaten. Der Kaiser, der den Oberbefehl über das Heer führt, handelt als Bevollmächtigter aller Landesherren. Der Reichsfiskus ist gemeinschaftlicher Staatsfiskus aller Staaten, das Reichsvermögen gemeinschaftliches Vermögen, die Reichsschulden gemeinschaftliche Schulden der Staaten.

Die meisten Gegner dieser Ansicht glauben sie mit der Behauptung widerlegen zu können, daß die Verfassung Bestimmungen enthalte, die ihrem Inhalte nach nicht Bestimmungen der einzelnen Landesgesetze sein können. Wenn nach Art. 6 der Verfassung Preußen in dem Bundesrat 17 Stimmen zu führen habe, so könne dies nicht Inhalt eines sächsischen oder bayrischen Landesgesetzes sein. Wenn der Art. 34 bestimme, daß die Hansestädte Bremen und Hamburg als Freihäfen außerhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze bleiben, bis sie ihren Einschluß in dieselbe beantragen, so könne dies doch nicht durch ein preußisches Landesgesetz bestimmt werden. Indes hatte es Seydel nicht schwer, diesen Einwurf zu widerlegen. Stellen wir uns auf den Standpunkt Seydels und betrachten wir die Verfassung als einen völkerrechtlichen Vertrag, so entspringt aus diesem Vertrag der völkerrechtliche Anspruch eines jeden Staates, in der in dem Vertrage bestimmten Weise in dem Bundesrate sich vertreten zu lassen und an der Fassung seiner Beschlüsse mitzuwirken, es entspringt daraus für ihn die Pflicht, Wahlen zum Reichstag anzuordnen, dem König von Preußen den Oberbefehl zu übertragen, Bremen und Hamburg auf deren Antrag in das gemeinsame Zollgebiet aufzunehmen u. s. w., aber all dies unter der Voraussetzung, daß alle anderen Staaten ihre vertragsmäßigen Pflichten erfüllen. Alle Staaten sind rechtlich daran beteiligt, daß jeder Staat seine Vertragspflichten erfüllt. Aber preußisches Landrecht, sächsisches Landrecht, bayrisches Landrecht werden nur diejenigen Bestimmungen des Vertrages, welche für den Staat und seine Angehörigen als Normen des Landesrechts Geltung gewinnen sollen. Nicht anders verhält es sich mit jedem völkerrechtlichen Vertrage, in welchem die Staaten sich verpflichten, Rechtssätze in Kraft zu setzen. In der Berner Konvention vom 9. September 1886 hat das Deutsche Reich mit zahlreichen anderen Staaten einen Verband zum Schutze des Urheberrechts an Werken der Litteratur und Kunst gebildet. Die in einem Verbandslande veröffentlichten Werke sollen in jedem anderen Verbandslande denselben Rechtsschutz genießen wie die im Inlande veröffentlichten Werke. Nicht der gesamte Inhalt des Vertrages konnte in Deutschland Inhalt deutscher Rechtssätze werden. Daß die in Deutschland veröffentlichten Werke in Frankreich Rechtsschutz genießen, kann nicht Inhalt eines deutschen Rechtssatzes sein, sondern nur

daß, solange der Vertrag gilt, die in Frankreich erscheinenden Werke in Deutschland ebenso rechtlich geschützt werden, wie die in Deutschland erscheinenden. Derselbe Einwurf, der gegen die Auffassung der Reichsverfassung als eines Vertrages erhoben wird, könnte auch gegen die deutsche Bundesakte vom 10. Juni 1815 erhoben werden, die unbestritten ein völkerrechtlicher Vertrag war.

Die Ansicht Seydels, daß das Reich nur ein völkerrechtlicher Verein sei, ist vielmehr aus anderen Gründen unrichtig. Darin ist allerdings Seydel zuzustimmen, die Verfassung war und ist ein völkerrechtlicher Vertrag, den souveräne Staaten geschlossen haben, aber — und dies verkennt Seydel — ein Vertrag, in dem sie sich verpflichteten, *auf ihre Souveränetät zu verzichten*. Sie verpflichteten sich, der Souveränetät eines neuen Staates, des Norddeutschen Bundes, sich unterzuordnen. Diese Verpflichtung ist in den Bestimmungen der Verfassung enthalten, nach welchen das Reichsrecht dem Landesrecht vorgeht, und das Reich auch gegen den Willen der einzelnen Staaten durch seine Organe im Wege der Reichsgesetzgebung seine Verfassung ändern und seine Zuständigkeit ausdehnen kann. Wären Kaiser und Bundesrat nur Beauftragte der Staaten, so könnte das Recht der Beauftragten nicht größer sein als das Recht der Auftraggeber, da in völkerrechtlichen Verhältnissen — anders als im Privatrecht — der Bevollmächtigte seine Zuständigkeit nur von dem Recht des Auftraggebers ableiten kann. Die Verfassung selbst hat in dem Reiche eine selbständige Herrschergewalt begründet, der die Bundesstaaten unterworfen sind. Hätte in dem einzelnen Bundesstaate die Reichsverfassung nur Rechtsgültigkeit auf Grund des Landesrechts, so könnte ein Landesgesetz sie ihr jederzeit entziehen. Das völkerrechtliche Vertragsverhältnis stünde unter den Normen des Völkerrechts. Jeder der souveränen Staaten wäre berechtigt, unter den völkerrechtlichen Voraussetzungen durch einseitige Willenserklärung das Reich aufzulösen, wie Preußen am 14. Juni 1866 die Bundesverträge für aufgelöst erklärt hat. In der Praxis wie in der Theorie des Völkerrechts ist es anerkannt, daß jeder souveräne Staat einen völkerrechtlichen Vertrag kündigen kann, wenn der andere Kontrahent seine vertragsmäßigen Pflichten nicht erfüllt. Die Entscheidung darüber steht aber dem souveränen Staate

allein zu. Ist der Vertrag nicht auf bestimmte Zeit geschlossen, so ist jeder Staat berechtigt den völkerrechtlichen Vertrag zu kündigen, wenn die wesentlichen Voraussetzungen, unter denen er abgeschlossen wurde, nicht mehr vorhanden sind. Man drückt dies in der Formel aus, daß ein jeder solcher Vertrag die stillschweigende Klausel rebus sic stantibus enthalte. Sie ist dem Völkerrechte unentbehrlich, sie ist aber nicht nur dem Völkerrechte eigen, sondern sie gilt ebenso für wichtige Verträge des Privatrechts. Freilich hat auf dem Gebiete des Privatrechtes, wenn Streit darüber entsteht, ob die Voraussetzung für ihre Anwendung vorhanden ist, der über den Parteien stehende Richter zu entscheiden. Der souveräne Staat untersteht keiner richterlichen Gewalt und kann keiner unterstehen, denn damit würde er aufhören, souverän zu sein. Er selbst hat allein darüber zu erkennen, ob die Voraussetzung der Klausel rebus sic stantibus eingetreten ist und ob er von ihr Gebrauch machen will. Wäre die Ansicht Seydels, daß das Reich ein Verein souveräner Staaten sei, richtig, so wäre der Fortbestand des Reiches gefährdet, sobald ein Staat den Entschluß fassen sollte, sich vom Reiche loszusagen.

Um dieser Folgerung zu entgehen, verweist Seydel auf den Eingang der Verfassung, in welchem die deutschen Staaten erklären einen „ewigen Bund" zu schließen. Damit sei das einseitige Ausscheiden eines Staates aus dem Bunde auf Grund der Klausel rebus sic stantibus für rechtlich unzulässig erklärt. Demgegenüber kann man sich nicht, wie dies geschehen ist, darauf berufen, daß der Eingang der Verfassung keinen Bestandteil derselben bilde und keine Rechtssätze enthalte, sondern nur eine geschichtliche Thatsache berichte. Das ist eine willkürliche Behauptung. Auch der Eingang gehört zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich (Ges. v. 16. April 1871 § 1) und zur Verfassung auch im Sinne des Art. 78 (eine Ansicht, die Seydel allerdings nicht geteilt hat). Ausdrücklich erklärte der Präsident des Bundeskanzleramtes, der Staatsminister Delbrück, im Reichstage: „Ich kann konstatieren, daß es die Absicht gewesen ist, unter der Verfassung des Bundes nicht nur die einzelnen Artikel, sondern auch den Eingang zu begreifen." Aber die Worte beweisen nicht, was sie nach Seydel beweisen sollen. Bis in die neuere Zeit wurden die meisten Verträge, die nicht für bestimmte Zeit geschlossen wurden, auf „ewige

Zeit" abgeschlossen. Das aber ist nur eine Formel und kann nur eine Formel sein. Für ewige Zeit kann kein Mensch und kein Staat etwas bestimmen. Trotz dieser Formel hat jeder souveräne Staat für sich das Recht in Anspruch genommen, einseitig von einem auf ewige Zeit geschlossenen Vertrage zurückzutreten, sobald die Voraussetzungen der Klausel rebus sic stantibus nach seiner Ansicht vorhanden waen. Wo sind die unzähligen Verträge, die auf ewige Zeit geschlossen wurden, geblieben? Wäre das Reich nur ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis, so hinge rechtlich der Bestand des Reiches nur an einem schwachen Faden. Der Boden wäre vorhanden, auf dem wieder in trüben Zeiten eine rheinbündische Gesinnung entstehen und Deutschland wieder für einen geographischen Begriff erklärt werden könnte. Aber ich wiederhole, wäre die Ansicht Seydels begründet, so müßten wir uns trotz aller politischer Bedenken zu ihr bekennen, wie sich Seydel aus wissenschaftlicher Überzeugung zu ihr bekannt hat und doch an Liebe und Treue zu dem deutschen Vaterlande von Niemanden übertroffen wurde.

Die überwiegende Zahl der deutschen Staatsrechtslehrer, das deutsche Volk in seiner Gesamtheit wie das Ausland — sie erkennen in dem Reiche einen Staat und einen souveränen Staat. Aber freilich gilt es für die Gegner Seydels die schwierige Frage zu beantworten, wie denn der Norddeutsche Bund als Staat entstanden ist. Und in der Beantwortung dieser Frage gehen sie weit auseinander. Die einen verzichten darauf, den Knoten zu lösen, sie glauben ihn durchhauen zu müssen. Ihre Ansicht geht dahin, daß die Entstehung eines Staates ein rein thatsächlicher Vorgang sei, der sich jeder ernstlichen Erklärung und Konstruktion entziehe, etwa wie die Geburt eines Menschen. Auf einem bisher herrenlosen Gebiete kann sich ein neuer Staat dadurch bilden, daß eine oder mehrere Personen thatsächlich die höchste Gewalt an sich reißen und die Bevölkerung sich ihr thatsächlich unterwirft. Auch kann unter Bruch des geltenden Rechts, auf dem Wege der Revolution und des Bürgerkrieges ein neuer Staat entstehen, indem die revolutionären Gewalten sich behaupten. Die thatsächliche Gewalt verwandelt sich dann erst in eine rechtliche Gewalt, wenn in dem Volk die Vorstellung herrschend geworden ist, daß die Gewalt zu Recht besteht. Ein solcher Rechtsbruch hat aber

bei der Gründung des Norddeutschen Bundes und seiner Erweiterung zum Deutschen Reich nicht stattgefunden. Sie vollzogen sich durchaus in den Formen des geltenden Rechtes. Jeder Vorgang war ein Rechtsakt. Am 16. April 1867 beschlossen die Gesandten der verbündeten Staaten: „Der konstituierende Reichstag sei davon in Kenntnis zu setzen, daß die Staaten die vereinbarte Bundesverfassung nach Maßgabe der in den einzelnen Ländern bestehenden Verfassungen zur gesetzlichen Geltung bringen werden." Vollzog sich aber die Gründung des Nordeutschen Bundes durchaus in den Formen des Rechtes, so kann die Gründung nicht ein außerhalb des Rechtes liegender thatsächlicher Vorgang sein.

Andere Schriftsteller erkennen an, daß die Verfassung ihrer Entstehung nach ein völkerrechtlicher Vertrag gewesen sei, behaupten aber, daß sie, nachdem sie in Wirksamkeit getreten, in ein Gesetz des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches sich verwandelt habe. Aber sie vermögen die Frage nicht zu beantworten, wie ein Vertrag in ein Gesetz sich verwandeln könne. Ein Schriftsteller, dem die Wissenschaft tiefgehende Untersuchungen über die allgemeine Staatslehre und über das deutsche Staatsrecht verdankt, Haenel, sieht in dem Publikandum, mit welchem der König von Preußen am 26. Juli 1867 im Namen des Norddeutschen Bundes die Bundesverfassung verkündete, den Akt, durch welchen sich diese Umwandlung vollzogen habe. Doch ist diese Ansicht aus mehreren Gründen unhaltbar. Schon seinem Wortlaute nach enthält das Publikandum nur die Verkündung der Thatsache, daß der Norddeutsche Bund errichtet und die Verfassung am 1. Juli 1867 in Kraft getreten ist. Die Verfassung galt also vom 1. Juli an. Das Publikandum konnte und wollte nicht den rechtlichen Charakter der seit dem 1. Juli in Geltung stehenden Verfassung ändern. Dies wäre aber auch deshalb rechtlich unmöglich gewesen, weil der König von Preußen als Präsidium des Bundes hierzu in keiner Weise zuständig war. Aber die Ansicht enthält auch einen Widerspruch in sich. Beruht die Verfassung auf einem völkerrechtlichen Vertrag, dessen Teil sie bildet, so kann sie auch nur Gültigkeit haben, solange der Vertrag besteht. Beseitigen wir diese Basis, auf der das Reich beruht, dann ist auch die Rechtsverbindlichkeit der Verfassung nicht mehr begründet, dann fehlt ihr die rechtliche Grundlage.

Lassen Sie uns von diesen und anderen Theorien absehen und vorurteilslos den Inhalt der Rechtsakte prüfen, durch welche der Norddeutsche Bund gegründet ward. Am 16. April 1867 verpflichteten sich die souveränen Staaten Norddeutschlands, auf gesetzlichem Wege die von ihnen mit dem konstituierenden Reichstage vereinbarte Verfassung zur Geltung zu bringen. Sie schlossen damit untereinander einen Vertrag ab und zwar, da sie souveräne Staaten waren, einen völkerrechtlichen Vertrag. Bestandteil des Vertrages war die Verfassung selbst, denn sie enthielt die Vertragsbestimmungen, zu deren Ausführung die Staaten sich verpflichteten. Insoweit ist die Ansicht Seydels richtig, ist sie nicht wiederlegt und unwiderlegbar. Aber in dem Vertrage verpflichteten sich die Staaten nicht nur zur Gründung des Norddeutschen Bundes, nicht nur zu einzelnen darauf gerichteten Handlungen, sondern sie verpflichteten sich zugleich, sich der in dem Bunde zu gründenden Gewalt nach Maßgabe der Verfassung zu unterwerfen und den verfassungsmäßigen Willenserklärungen der Inhaber der Bundesgewalt zu gehorchen. Nicht mit dem Norddeutschen Bunde, der damals noch gar nicht bestand, haben sie den Vertrag abgeschlossen, sondern untereinander. Der Vertrag war aber ein Unterwerfungsvertrag, nur daß die Staaten in dem Vertragsich gegenseitig verpflichteten, die Gewalt, der sie sich zu untere werfen hatten, selbst zu organisieren. Sie führten den Vertrag aus, indem der König von Preußen das Präsidium des Bundes übernahm und indem die Staaten durch ihre Bevollmächtigten den Bundesrat bildeten, der auf Berufung des Präsidiums zusammentrat. Damit war die neue Gewalt rechtlich organisiert, es war nicht ein thatsächlicher Vorgang, der sich der rechtlichen Erklärung entzieht, sondern der thatsächliche Vorgang, war die Ausführung einer vertragsmäßigen Verpflichtung, an die sich die durch den Vertrag bestimmten Rechtswirkungen anknüpfen. In Ausführung des Vertrags hatten die Staaten ihre Souveränetät auf die Bundesgewalt übertragen und es sich dadurch rechtlich unmöglich gemacht, sich der souveränen Bundesgewalt wieder zu entziehen. Nicht weil sie den Bund „auf ewige Zeit" geschlossen, sondern weil jeder Staat in rechtlich verbindlicher Weise erklärte, daß künftighin kein Akt der Landesgewalt Rechtsgültigkeit erlangen könne, der mit der Verfassung oder einem Gesetze des Norddeutschen Bundes in

Widerspruch stehe. In dem Satze des Artikels 2 der Bundes- und Reichsverfassung, daß Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, hat die Souveränetät des Reiches, der alle Landesgewalten unterworfen sind, ihr rechtliches Fundament. Indem die Staaten der Verfassung, dem Bundesvertrage, rechtliche Wirksamkeit gaben, haben sie es sich selbst rechtlich unmöglich gemacht, einen gültigen Akt der Landesgewalt zu erlassen, der im Widerspruch mit der Verfassung und dem Rechte des Reiches steht. Sie können nicht wieder auf ihre Souveränetät zurückgreifen, deren sie sich entäußert haben. Einem jeden dahingehenden Versuche stünde Artikel 2 der Reichsverfassung entgegen. Die Staaten haben aber auch unwiderruflich darauf verzichtet, den von ihnen abgeschlossenen Vertrag, sei es durch einseitige Willenserklärung eines Staates, sei es durch gemeinsame Willenserklärung aller Staaten abzuändern oder aufzulösen. Sie haben als einzelne über den Norddeutschen Bund, über das Reich keine Verfügungsgewalt mehr. Nach der Verfassung Artikel 78 kann nur das Reich selbst durch seine Organe seine Verfassung abändern.

So ist der Norddeutsche Bund dadurch gegründet worden, daß souveräne Staaten in einem Vertrage sich verpflichteten, eine neue souveräne Gewalt zu organisieren, sich ihr zu unterwerfen und dadurch auf ihre Souveränetät zu verzichten, und daß sie diesen vertragsmäßigen Pflichten nachkamen. Die Rechtsgültigkeit der Verfassung ist darin begründet, daß sie ein Vertrag ist, aber ein Vertrag, der zugleich ein Unterwerfungsvertrag ist, dessen Abänderung und Auflösung die vertragschließenden Staaten sich rechtlich unmöglich gemacht haben. Und wie der Vertrag, durch den der Norddeutsche Bund gegründet worden ist, ein Unterwerfungsvertrag ist, so sind auch die Verträge, durch welche die süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund eingetreten sind und ihn dadurch zum Deutschen Reiche erweitert haben, Unterwerfungsverträge.

In den Unterwerfungsverträgen, auf welchen der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich beruhen, haben souveräne Staaten auf ihre Souveränetät verzichtet, aber nicht auf ihre Existenz als selbständige Staaten. Diese Verträge unterscheiden sich dadurch wesentlich von Unterwerfungsverträgen, in denen ein Staat seine Existenz aufgiebt, wie etwa die Unterwerfungsverträge vom 7. Dezember 1849, durch welche die

souveränen Fürstentümer Hohenzollern-Sigmaringen und Hohenzollern-Hechingen Landesteile des preußischen Staates wurden. Die deutschen Staaten haben sich der Bundes- und Reichsgewalt nur unterworfen nach Maßgabe des Vertrages, der Verfassung. Und die Verfassung sichert ihnen den Fortbestand ihrer selbständigen Staatsgewalt zu.

Also ist das Deutsche Reich nicht nur die Bezeichnung für einen völkerrechtlichen Verein, für ein Vertragsverhältnis souveräner Staaten, sondern das Reich ist ein souveräner Staat, dessen Herrschaft alle Bundesstaaten unterworfen sind und dessen Herrschaft sich kein Bundesstaat rechtlich entziehen kann.

Verzeihen Sie, daß ich Sie mit diesen juristischen Streitfragen und Konstruktionen behelligt habe. Aber die gesamte Auffassung der Reichsverfassung und des Reichsrechtes ist verschieden, je nachdem wir das Reich als souveränen Staat anerkennen oder in ihm nur den Namen für ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis sehen. Eine wissenschaftliche Prüfung hat zu dem Ergebnis geführt, daß nur die erstere Ansicht in den Verträgen und in der Verfassung begründet ist. Ihr entspricht auch allein die Thätigkeit und die Geschichte des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches. Das Reich hat seinen Bestand in sich selbst. Es übt als ein souveräner, von keiner anderen Gewalt abhängiger Staat im Innern wie in der Völkergemeinschaft seine selbständige Herrschergewalt aus, nicht im Auftrage von 25 Bundesstaaten, sondern kraft eigenen Rechtes. Wäre es anders, wir könnten nicht mit fester Zuversicht auf die Festigkeit und die Macht des Reiches der Zukunft entgegensehen.

In Nordamerika hat vor 40 Jahren die Lehre, daß die Union der Vereinigten Staaten nur ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis, nicht aber ein souveräner Staat sei, zur Rechtfertigung eines blutigen Bürgerkrieges dienen müssen. Sie hat dort unter dem Namen der Nullifikationstheorie eine verhängnisvolle Wirkung ausgeübt. Schon im Jahre 1798 waren von den Legislaturen der Staaten Virginia und Kentucky Resolutionen gefaßt worden, die die Union nur für ein Vertragsverhältnis erklärten und daraus die Folgerung zogen, daß, wenn der Kongreß ein Gesetz erlasse, durch welches die Rechte eines Staates verletzt werden, dieser berechtigt sei,

das Gesetz für nichtig zu erklären. Jedem Staate als einem souveränem Staate stehe das Recht der Nullifikation zu. An diesen Ansichten hielten die Südstaaten fest. Ihr wissenschaftlicher Vertreter war J. Calhoun, der scharfsinnige und geistvolle Staatsmann von Süd-Carolina. Schon im Jahre 1833 hat er sie eingehend zu begründen versucht. Schon damals wies er darauf hin, daß die heimische Institution der Südstaaten, die Sklaverei, gefährdet sei, wenn der Union die Souveränetät und damit das Recht zustehe, ihre eigene Zuständigkeit zu erweitern. Die Ausübung der einzelnen, in der Souveränetät enthaltenen Funktionen könne verschiedenen Personen zustehen. Die Souveränetät als solche aber, als höchste Gewalt, sei unteilbar und könne nicht gleichzeitig teils der Union, teils den sie bildenden Staaten zukommen. Die Souveränetät teilen heiße sie zerstören. Bei der Gründung der Union aber hätten die souveränen Staaten ihre Souveränetät nicht aufgegeben, der Union keine Rechte übertragen, sondern sie nur mit der Ausübung einzelner den Staaten zustehender Rechte beauftragt. So sei die Union nichts anderes als ein Vertragsverhältnis, daß die Staaten untereinander begründet haben. Die demokratische Partei, die Partei der Sklavenhalter, erklärte die Nullifikationstheorie für die Grundlage ihrer staatsrechtlichen Überzeugung. Sie zog daraus auch die praktischen Folgerungen. Ist nur der einzelne Staat souverän, ist die Union nur ein völkerrechtlicher Verein souveräner Staaten, dann ist auch jeder Staat berechtigt, aus der Union auszuscheiden, wenn die Union ein Lebensinteresse des Staates — und als solches wurde die Aufrechthaltung der Sklaverei betrachtet — bedrohe, wenn der Unionsvertrag nicht mehr zur Förderung der Interessen des Staates diene, sondern zu einer Quelle des Verderbens für ihn werde. Das Recht aus der Union auszuscheiden, das Recht der Sezession sei nicht ein den Staaten durch die Unionsverfassung gewährtes Recht, sondern ein unveräußerliches Recht eines jeden souveränen Staates, auf das er durch Abschluß des Unionvertrages nicht verzichtet habe. Diesen Ausführungen Calhouns und seiner Nachfolger in Nordamerika sind alle Gründe entnommen, mit denen auch in Deutschland diese Lehre verteidigt wird. Aber es bedarf in Deutschland nicht eines blutigen Bürgerkrieges, um sie zu widerlegen. Sie scheitert hier an dem klaren Inhalt unserer

Verfassung, sie scheitert an der Macht der Thatsachen. Wie die Wissenschaft des Staatsrechts die Souveränetät des Reiches anerkennen muß, weil sie in den Verträgen und in dem Grundvertrage, in der Verfassung, begründet ist, so ist auch das Deutsche Volk in seiner Gesamtheit von dieser Überzeugung durchdrungen. Das Reich ist nicht ein bloßer Name, eine Firma, das Reich ist eine lebendige Macht, die alle Kräfte der Nation zusammenfaßt zum Schutze und zur Ehre unseres Vaterlandes.

II.

Das Reich und die Bundesstaaten.

Die Verfassung des heiligen Römischen Reiches deutscher Nation bestand in den letzten Jahrhunderten seines Daseins meist nur aus leeren Formen, aus denen das Leben entwichen war. Und doch beschäftigte kaum eine Frage die deutschen Staatsrechtslehrer des 18. Jahrhunderts lebhafter als die nach der rechtlichen Natur des Reiches. Freilich hatte schon Samuel Pufendorf in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts behauptet, die Reichsverfassung lasse sich keinem Begriffe unterordnen, sie sei ein politisches Monstrum, monstro tantum similis. Und im 18. Jahrhundert hatte Johann Jakob Moser ausgerufen, Teutschland wird nur auf teutsch regiert. Aber dies hielt die Gelehrten nicht ab, immer wieder von neuem Untersuchungen darüber anzustellen, in welche der in der Schule herkömmlichen Kategorien der Staatsverfassungen die Reichsverfassung einzuordnen sei.

Das Deutsche Reich, das auf den blutigen Schlachtfeldern Böhmens und Frankreichs entstanden ist, hat in seiner Verfassung die Formen gefunden, in denen der Gesamtwille und die Gesamtmacht des deutschen Volkes zum Schutze Deutschlands und zur Förderung der Gesamtinteressen der Nation sich zu bethätigen vermögen. Aber so verschieden die Verfassung des Deutschen Reichs von der des heiligen Römischen Reichs in Gestaltung und Wirksamkeit ist, das hat sie mit ihr gemeinsam, daß sie durchaus eigenartig ist und sich in keine der herkömmlichen Schulkategorien einordnen läßt. Die Versuche, die auch heute immer wieder unternommen werden, die Reichsverfassung mit einer der bekannten Etiketten, Monarchie, Aristokratie oder gar Republik zu versehen, sind ebenso vergeblich, wie die Versuche der gelehrten Herren des 18. Jahrhunderts.

Unter der Verfassung des Staates verstehen wir die Organisation der Staatsgewalt. Da der Staat ein Rechtsverhältnis ist, so ist die Verfassung in Rechtssätzen enthalten, und zwar in Rechtssätzen, durch welche die Personen bestimmt werden, die Inhaber der Staatsgewalt sind oder an deren Ausübung mitzuwirken haben, sowie in Rechtssätzen, durch welche die Ausübung der in der Staatsgewalt enthaltenen Funktionen normiert wird. In den Zeiten des Naturrechts, im 17. und 18. Jahrhundert, bildete sich die Lehre aus, daß den Grundgesetzen eines jeden Staates, den leges fundamentales, der Verfassung des Staates, eine höhere Autorität zukomme, als den andern einfachen Gesetzen, und daß sie nicht wie diese von dem Inhaber der gesetzgebenden Gewalt allein abgeändert oder aufgehoben werden können. Sie bilden den Grundvertrag, auf dem der Staat beruhe und der demgemäß auch nur unter Zustimmung aller Staatsangehörigen oder wenigstens der Mehrheit oder der von ihnen gewählten Vertreter abgeändert werden könne. Daraus ergab sich die Forderung, daß der Inhalt dieser Grundgesetze in einer einheitlichen Verfassungsurkunde zusammengefaßt werde, und daß der Inhaber der Staatsgewalt, der Fürst, wie die Unterthanen, das Volk, durch einen feierlichen Eid zur strengsten Beachtung der Verfassung sich verpflichten. Ihre praktische Anwendung erhielt diese Theorie zuerst in Nordamerika, indem sie hier an die geschichtlich entstandenen Verhältnisse anknüpfte. In den englischen Kolonien Nordamerikas beruhte deren Verfassungszustand auf königlichen Freibriefen, Chartres. Als sie sich im Jahre 1776 vom Mutterlande lossagten, gestaltete das souveräne Volk diese Freibriefe teils durch verfassungsgebende Versammlungen (Conventions), teils durch allgemeine Abstimmung aller Staatsbürger (so in Massachusets und in New Hampshire) in Verfassungen um. Sie wurden nach dem auch in Nordamerika herrschenden Naturrechte als Grundvertrag des Staates erklärt und konnten wiederum nur durch eine verfassungsgebende Versammlung oder durch allgemeine Abstimmung geändert werden. Diesem Vorgange folgten zuerst die Vereinigten Staaten selbst in ihrer Verfassung von 1787, dann aber auch Frankreich in der Verfassung von 1791 und in den zahlreichen Verfassungen, die seitdem in Frankreich erlassen wurden. Nur die gegenwärtig in Geltung stehende französische Verfassung von 1875 ist nicht in einer einheitlichen Urkunde, sondern in

mehreren, in Zusammenhang stehenden Verfassungsgesetzen enthalten, denen aber eine höhere Autorität als den anderen Gesetzen zukommt und die nur in besonderen Formen durch die Nationalversammlung abgeändert werden können. Im Laufe des 19. Jahrhunderts sind in fast allen Staaten mit Einführung der Repräsentativverfassung auch einheitliche Verfassungsurkunden erlassen worden, die nur in besonderen Formen abgeändert werden können und die demgemäß eine Schranke für die ordentliche Gesetzgebung bilden. Die einzigen Staaten mit Repräsentativverfassung, die keine Verfassungsurkunde haben und den Unterschied von Verfassungsgesetzen und ordentlichen Gesetzen nicht kennen, sind Großbritannien und Ungarn. Hier können die wichtigsten Rechtssätze über die Organisation der Staatsgewalt in denselben Formen wie jeder andere Rechtssatz durch ein einfaches Gesetz aufgehoben oder abgeändert werden.

In den anderen Staaten — und so auch im Deutschen Reiche — ist zu unterscheiden zwischen dem materiellen und dem formellen Verfassungsrecht. Das materielle Verfassungsrecht ist der Inbegriff der Rechtssätze über die Organisation der Staatsgewalt, es ist, wenn auch keineswegs in allen Staaten vollständig, in den Verfassungsurkunden enthalten. Die Verfassungsurkunden enthalten aber nicht nur Sätze des materiellen Verfassungsrechts. Vielfach sind in sie in bald größerem, bald geringerem Umfang auch anderweite Rechtssätze aufgenommen worden, die dem Verwaltungsrechte, dem Privat- und Strafrechte oder auch dem Prozeßrechte angehören, um ihnen eine besondere Autorität zu sichern und ihre Abänderung zu erschweren. Die rechtlichen und politischen Verhältnisse der Zeit, in welcher die Verfassungsurkunde erlassen wurde, haben hierauf eingewirkt. So ist das formelle Verfassungsrecht der Inbegriff der in der Verfassungsurkunde oder in den Verfassungsgesetzen enthaltenen Rechtssätze. Auch die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches enthält Rechtssätze, die nur dem formellen, nicht aber dem materiellen Verfassungsrechte angehören. Es sei nur verwiesen auf Artikel 39 der Verfassung, der die Pflichten der Zollbehörden der Bundesstaaten über die Aufstellung von Rechnungen über die Einnahmen an Zöllen und Verbrauchsabgaben bestimmt, auf Art. 44, in welchem den Eisenbahnverwaltungen Pflichten in Bezug auf die Einrichtungen der Personen- und Güterzüge auferlegt worden u. s. w. Hier aber,

in diesen Vorträgen, sollen nicht alle in der Verfassungsurkunde des Reiches enthaltenen Rechtssätze erörtert, sondern nur die Grundzüge des **materiellen Verfassungsrechtes** des Reiches dargelegt werden.

Die Reichsgewalt ist die souveräne Staatsgewalt im Deutschen Reiche: das ist der Fundamentalsatz des deutschen Verfassungsrechts. Inhaber der Reichsgewalt sind Kaiser und Bundesrat. Der Reichsgewalt sind unterworfen die Bundesstaaten, der Reichsgewalt sind aber auch unmittelbar unterworfen die Reichsangehörigen und alle Personen, die auf dem Reichsgebiete sich aufhalten. Die Reichsgewalt ist die höchste Gewalt im Reiche.

Aber die Reichsgewalt erstreckt sich nach der Verfassung des Reiches nicht auf alle Gebiete der staatlichen Thätigkeit. Die Reichsverfassung selbst hat diejenigen Angelegenheiten bestimmt, die der Gesetzgebung, der Verwaltung, der Gerichtsbarkeit des Reiches unterliegen. Soweit sich die verfassungsmäßige Zuständigkeit des Reiches nicht erstreckt, steht die Ausübung der Staatsgewalt den Bundesstaaten zu. Aber nach der Reichsverfassung ist das Reich allein zuständig, die Reichsverfassung abzuändern. Ist sie auch der Grundvertrag, auf dem das Reich begründet ist, so kann doch dieser Grundvertrag nicht mehr abgeändert werden durch die Staaten, die ihn abgeschlossen haben, sondern nur durch die Organe des Reiches in den von der Verfassung Art. 78 vorgeschriebenen Formen. Demnach kann das Reich auch durch eine Änderung seiner Verfassung seine Zuständigkeit auf Angelegenheiten ausdehnen, die bisher der Zuständigkeit der Bundesstaaten unterstanden, und es kann damit das Gebiet, auf dem die Bundesstaaten die Staatsgewalt bis dahin auszuüben haben, beschränken. Nur die Reichsgewalt ist die höchste, von keiner anderen Gewalt rechtlich abhängige Gewalt. Nur das Reich ist souverän, die Bundesstaaten sind nicht souverän.

Aber das Reich ist ein Staat eigener Art, es ist ein zusammengesetzter Staat nach dem Typus des sogenannten Bundesstaates. Doch sei darauf aufmerksam gemacht, daß der Sprachgebrauch der Theorie des Staatsrechts von dem Sprachgebrauch unserer Verfassung abweicht. Nach der Verfassungsurkunde sind die einzelnen Staaten, die die Glieder des Reiches sind und aus denen das Reich besteht, Preußen, Bayern, Sachsen u. s. w. die

Bundesstaaten, während von der Theorie der zusammengesetzte Staat, das Reich selbst, als Bundesstaat bezeichnet wird. Wenn ich in diesen Verträgen das Wort bald in dem einen, bald in dem anderen Sinne gebrauche, so wird doch der Zusammenhang nirgends ein Mißverständnis aufkommen lassen.

In der Verfassungsform des Bundesstaates sind verschiedenartige Elemente in kunstvoller Weise miteinander verbunden und ineinander verflochten. Sie ist erst der neueren Zeit angehörig, hat aber in der Gegenwart eine große Verbreitung gefunden. Sie ist die Verfassungsform, in der ein großes, durch Sprache und Abstammung, durch gemeinsame Schicksale und gemeinsame politische und sittliche Anschauungen geeintes Volk seine politische Einheit findet, während doch den in der geschichtlichen Entwicklung entstandenen Gemeinwesen der einzelnen Landesteile ihre politische Selbständigkeit innerhalb des Gesamtstaates gesichert ist. Die Geistesart des deutschen Volkes und seine Geschichte fordern eine Gliederung in Einzelstaaten, die ihre Eigenart wahren und in denen Raum für ein selbständiges Leben und eine selbständige politische Entwicklung verbleibt. Als Wahlspruch könnte der Bundesstaat — und so auch das Deutsche Reich — jene schönen Worte eines alten protestantischen Theologen des 17. Jahrhunderts mit einer kleinen Änderung auf seine Fahnen schreiben: in necessariis unitas, in aliis libertas, in omnibus caritas. Überall da, wo die gemeinsamen nationalen Interessen des ganzen Volkes es erfordern, muß die staatliche Einheit gesichert sein, in necessariis unitas. Da aber, wo das nationale Interesse nicht eine einheitliche Regelung notwendig macht, soll die Selbständigkeit und Freiheit der Glieder des Reiches gewahrt und erhalten bleiben, in aliis libertas. Die gesamte staatliche Thätigkeit im Reiche wie in den Gliedstaaten muß aber getragen und durchdrungen sein von der gemeinsamen Liebe zum Vaterlande, in omnibus caritas.

Dem Typus des Bundesstaates gehören in der Gegenwart an die Verfassungen des Deutschen Reiches, der Schweizer Eidgenossenschaft, der Vereinigten Staaten von Nordamerika, der großen Republiken in Mittel- und Südamerika (Mexiko, Brasilien, Venezuela, Argentinien). Nach diesem Typus sind auch die Verfassungen der unter der souveränen Staatsgewalt Großbritanniens stehenden Bünde der englischen Kolonien in Kanada und Australien, des Dominion of Canada und das

Commonwealth of Australia, gestaltet worden, wenn diesen Bünden auch die Souveränetät mangelt und ihre Verfassungen deshalb wesentlich von der der souveränen Bundesstaaten abweichen müssen. Sie bleiben hier außer Betracht. Den souveränen Bundesstaaten aber sind einzelne Merkmale gemeinsam. Die wichtigsten seien in Kürze hervorgehoben.

1. In allen diesen Bundesstaaten ist die Bundesgewalt souverän, ihr sind die Einzelstaaten wie deren Angehörige unmittelbar unterworfen.

2. Die Gebiete der Einzelstaaten bilden das Gebiet des Bundesstaates, die Angehörigen der Einzelstaaten die Bundesangehörigen. Doch ist es nicht ausgeschlossen, daß dem Bunde ein Gebiet unmittelbar allein untersteht, über das der Bund allein die gesamte Staatsgewalt auszuüben hat. Die Angehörigen dieses Gebietes sind allein Bundesangehörige, nicht zugleich Angehörige eines Einzelstaates. So Elsaß-Lothringen und die deutschen Schutzgebiete im Deutschen Reiche, so der Distrikt Columbia und die Territorien in den Vereinigten Staaten von Nordamerika.

3. Die Einzelstaaten haben nach Maßgabe der Bundesverfassung an der Ausübung der Bundesgewalt mitzuwirken.

4. Der Bundesstaat bestimmt durch seine Verfassung seine Zuständigkeit und die Gebiete der staatlichen Thätigkeit, auf denen er die staatlichen Funktionen auszuüben hat. Die staatlichen Aufgaben sind verteilt zwischen dem Bundesstaat und den Einzelstaaten. Auf den Gebieten, die nicht zur Zuständigkeit des Bundesstaates gehören, üben die Landesgewalten eine selbständige Herrschergewalt aus und unterliegen nur insofern der Aufsicht des Bundesstaates, als dieser darüber zu wachen hat, daß die Landesgewalten nicht in die Zuständigkeit der Bundesgewalt eingreifen.

Aber so wichtig diese gemeinsamen Merkmale sind, so groß sind doch auch die Verschiedenheiten, welche zwischen der Verfassung des Deutschen Reiches und den Verfassungen der anderen Bundesstaaten bestehen. Die Schweiz und die amerikanischen Bundesstaaten sind republikanische Bundesstaaten, das Reich ist ein monarchischer Bundesstaat. Es besteht aus 22 Monarchien und drei Städterepubliken, die zwar kostbare Glieder des Reiches sind, die aber den staatsrechtlichen Charakter seiner Verfassung nur wenig beeinflussen. In jenen Bundesstaaten ist dagegen

der republikanische Charakter derart ausgeprägt, daß nach der Bundesverfassung alle Einzelstaaten eine republikanische Verfassung haben müssen, wenn ihnen deren Ausgestaltung auch überlassen bleibt. In den republikanischen Bundesstaaten beruht die Verfassung des Bundesstaates auf dem Grundsatze der Volkssouveränetät. Die Organe, welche die souveräne Gewalt auszuüben haben, gehen unmittelbar oder mittelbar aus Wahlen aller Staatsbürger hervor. Wenn auch die Landesgewalten an der Ausübung der souveränen Bundesgewalt beteiligt sind, so werden doch auch deren Organe durch die Wahl des Volkes gebildet. Im Deutschen Reiche dagegen sind die Einzelstaaten zwar als einzelne der souveränen Reichsgewalt unterworfen, in ihrer durch die Reichsverfassung bestimmten Organisation aber sind die Inhaber der Landesgewalten — die 22 Landesherren und die drei Hansestädte — zugleich Inhaber der souveränen Gewalt, die dem Könige von Preußen als Kaiser und der Vereinigung sämtlicher Landesgewalten in dem Bundesrat zusteht. So ist die staatsrechtliche und politische Stellung der Einzelstaaten im Deutschen Reiche weit bedeutungsvoller als in den republikanischen Bundesstaaten.

In den republikanischen Bundesstaaten beruht die Bundesverfassung auf dem Grundsatz der Gleichberechtigung aller Einzelstaaten. Auch in ihnen sind die Unterschiede der einzelnen Staaten an Gebietsumfang, Bevölkerungszahl, Reichtum und Wohlstand groß genug. In den Vereinigten Staat hat der Staat Texas ein Gebiet von 688340 qkm und ist um 147683 qkm größer als ganz Deutschland. Der kleinste Staat, Rhode Island, hat nur ein Gebiet von 32409 qkm und ist nur um weniges größer als das Großherzogtum Mecklenburg-Strelitz. Der Staat New York hat über sechs Millionen Einwohner, der Staat Nevada nur ca. 50000. Im Deutschen Reiche ist Preußen nicht nur weitaus der größte und volkreichste Staat, sondern Preußen ist auch die führende Macht im Reiche. Nicht rechtlich, aber politisch sind der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich von Preußen gegründet worden. Im Bundesrat ist der König von Preußen primus inter pares, als Kaiser nimmt er eine über die anderen Bundesfürsten erhabene Stellung ein. Die deutsche Kaiserkrone ist erblich und unlöslich mit der preußischen Königskrone verbunden. Wichtige Funktionen des Reiches stehen dem König von Preußen als

dem Kaiser allein und zu unentziehbarem Rechte zu. Er verfügt über die Machtmittel des Reiches, er führt den militärischen Oberbefehl, er allein hat das Reich nach außen zu vertreten. Aber auch der Bundesrat kann die Funktionen, die er auszuüben hat, in allen die Verfassung, die militärische und finanzielle Macht des Reiches berührenden Angelegenheiten nur mit Zustimmung des Königs von Preußen ausüben. Und auch in den Angelegenheiten, in welchen der Bundesrat nach der Verfassung gegen die Stimme des Königs von Preußen einen Beschluß zu fassen berechtigt ist, ist doch die politische Macht Preußens stark genug, um einen jeden solchen Beschluß zu verhindern, sofern es von seiner politischen Macht und seinem Einfluß, den es auf die nord- und mitteldeutschen Staaten unter allen Verhältnissen auszuüben vermag, Gebrauch machen will. Die Macht des Reiches ruht auf der Macht Preußens. Die Reichsverfassung sichert dem König von Preußen die führende Stellung im Reiche.

Man hat daraus geschlossen, daß, wenn auch die anderen deutschen Staaten nicht mehr souverän, sondern der souveränen Gewalt des Reiches unterworfen seien, dies doch nicht für Preußen gelte. Preußen habe in dem Reiche seine Souveränetät bewahrt. Dieser Schluß ist unrichtig. Allerdings kann das Reich nicht, wie gegen jeden anderen Staat, gegen Preußen seine Zwangsgewalt ausüben und nicht mit Zwangsgewalt Preußen zur Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Pflichten gegen das Reich nötigen. Denn nach Art. 19 der Verfassung hat der Bundesrat zwar darüber zu beschließen, daß ein Bundesstaat, der seine verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllt, im Wege der Exekution dazu angehalten werde, und der Bundesrat kann verfassungsmäßig einen solchen Beschluß auch gegen die Stimmen Preußens fassen. Aber nur der Kaiser hat nach Art. 19 die vom Bundesrat beschlossene Exekution zu vollstrecken und es ist unmöglich, daß der Kaiser gegen sich selbst als König von Preußen Zwangsgewalt anwendet.

Trotzdem liegen Preußen, wie jedem anderen Bundesstaate, die verfassungsmäßigen Pflichten gegen das Reich ob. Es ist eine weitverbreitete, aber trotzdem unrichtige Ansicht, daß es zu dem Begriff der Reichspflicht gehöre, daß sie erzwungen werden, oder daß wenigstens gegen denjenigen, der sie nicht erfüllt, ein Rechtszwang ausgeübt werden könne. Gerade die wichtigsten und

fundamentalsten Rechtssätze, auf denen das Verfassungsrecht eines jeden Staates beruht, sind nicht erzwingbar. In dem souveränen Einheitsstaat sind die Pflichten, die die Verfassung dem Monarchen und der Volksvertretung auferlegt, nicht erzwingbar, ebenso wenig wie etwa in der Republik der Vereinigten Staaten die Erfüllung der Pflichten erzwungen werden kann, die nach der Verfassung der Kongreß zu erfüllen hat. Das Reich hat gegen Preußen keine Zwangsgewalt, trotzdem ist aber Preußen kein souveräner Staat mehr. So wenig wie ein anderer der deutschen Bundesstaaten kann sich Preußen rechtlich der Herrschaft der Reichsverfassung und der Reichsgesetze entziehen. Ein preußisches Landesgesetz, das mit einem Reichsgesetz in Widerspruch steht, ist ebenso ungültig, wie ein solches Gesetz irgend eines anderen deutschen Staates. Kann der König von Preußen auch teils rechtlich, teils durch seinen politischen Einfluß verhindern, daß der Bundesrat einen Beschluß faßt, dem er nicht zustimmt, so kann er doch weder dem Bundesrat seine Beschlüsse diktieren noch kann er einem verfassungsmäßigen Beschlusse des Bundesrates die Rechtsgültigkeit entziehen.

Ein anderer wichtiger Unterschied zwischen den Verfassungen der Nordamerikanischen Union und der Schweiz einerseits und der Verfassung des Deutschen Reiches sei hervorgehoben. In der Union und in der Schweiz wie im Reiche üben die Einzelstaaten auf denen ihnen vorbehaltenen Gebieten der staatlichen Thätigkeit die Staatsgewalt selbständig aus. Aber die Zuständigkeit des Reiches, eine Aufsicht zu führen und Gesetze zu erlassen, ist weit ausgedehnter als die Zuständigkeit der Union und der Schweizer Eidgenossenschaft. Zur Zuständigkeit des Reiches gehört die gemeinsame Gesetzgebung über das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht, das gerichtliche Verfahren und die Gerichtsverfassung, über zahlreiche und wichtige Angelegenheiten der inneren Verwaltung, während die Zuständigkeit der Union und der Eidgenossenschaft hiervon ausgeschlossen sind. (In der Schweiz ist erst durch den Volksbeschluß vom 13. November 1898 die Zuständigkeit des Bundes auf die Gesetzgebung über das gesamte bürgerliche Recht und Strafrecht ausgedehnt worden.) Die Union und die Schweizer Eidgenossenschaft führen aber, insoweit sie Gesetze erlassen haben, auch durch ihre Organe nach diesen Gesetzen die Verwaltung und üben durch ihre Gerichte die Rechtspflege (von Ausnahmen abgesehen) aus.

Dagegen ist auf den meisten Gebieten, auf denen das Reich zuständig ist, seine Zuständigkeit darauf beschränkt, Gesetze zu erlassen und eine Aufsicht zu führen, während den Bundesstaaten es zusteht nach diesen Gesetzen die Verwaltung zu führen und die Rechtspflege auszuüben, soweit nicht das Reichsgericht als höchstes Gericht in Zivil- und Strafsachen zuständig ist, um die Einheit der Rechtsprechung aufrecht zu halten.

Endlich ist in der Schweiz und noch mehr in der Union der Vereinigten Staaten eine jede Verfassungsänderung und damit jede Erweiterung der Zuständigkeit sehr erschwert. In der Schweiz muß der eine Verfassungsänderung enthaltende Beschluß der Bundesversammlung, die aus dem Nationalrat und dem Ständerat besteht, sanktioniert werden durch einen Beschluß des gesamten Volkes und durch einen Beschluß der Kantone. Doch genügt sowohl in den beiden Räten der Bundesversammlung wie bei der Abstimmung des Volkes und der Kantone die Zustimmung der absoluten Mehrheit der Stimmenden. In der Nordamerikanischen Union dagegen muß ein die Verfassung ändernder Beschluß des Kongresses sowohl in dem Senate wie in dem Repräsentantenhause mit einer Zweidrittel Mehrheit gefaßt werden und dieser Beschluß muß von drei Vierteln sämtlicher Staaten angenommen werden. Dem gegenüber sind im Reiche Verfassungsänderungen sehr erleichtert. Es genügt hierzu ein Reichsgesetz, sofern nur im Bundesrat nicht 14 Stimmen gegen das Gesetz abgegeben worden sind.

Sind aber die Bundesstaaten im Deutschen Reiche der souveränen Reichsgewalt unterworfen und demnach keine souveränen Staaten mehr, so erhebt sich die Frage, ob sie dann überhaupt noch Staaten sind, ob das Merkmal der Souveränetät nicht zu dem Begriffe des Staates gehört, ob es nicht souveräne Staaten geben könne. Von entgegengesetzten Lagern aus wird diese Frage verneint. Mit derselben Entschiedenheit wie M. v. Seydel bestreitet H. v. Treitschke die logische Denkbarkeit und thatsächliche Möglichkeit eines nicht souveränen Staates. Während aber für Seydel diese Behauptung die Grundlage seiner Ansicht bildet, daß das Deutsche Reich nur ein völkerrechtlicher Verein souveräner Staaten sei, kommt v. Treitschke zu dem entgegengesetzen Schlusse. Nach seiner Ansicht ist nur Preußen noch ein souveräner Staat; das Deutsche Reich ist der preußisch-deutsche Einheitsstaat, die sogenannten Bundesstaaten sind nur

Landschaften, denen Preußen eine ausgedehnte Autonomie und ein weitgehendes Recht der Selbstverwaltung belassen hat, aber sie sind keine Staaten mehr. Ganz erfüllt von der patriotischen Leidenschaft, die die Größe, aber auch die Schwäche dieses unseres ersten politischen Schriftstellers ausmacht, war Treitschke unfähig die Gründe seiner Gegner wissenschaftlich zu prüfen. Eine Ansicht, die er aus politischen Gründen für verwerflich hielt, glaubte er auch auf sittlich verwerfliche Motive der Gegner zurückführen zu müssen. So erklärte er es für eine sinnlose Behauptung und eine Lüge, wenn von deutschen Staatsrechtslehrern von dem Katheder herab aus Furcht vor der Eitelkeit der deutschen Fürsten gelehrt werde, daß es neben den souveränen Staaten auch nicht souveräne geben könne. v. Treitschke mag sich der Schwere des Vorwurfs, den er damit gegen zahlreiche deutsche Staatsrechtslehrer erhob, kaum bewußt gewesen sein. Uns aber soll weder die Furcht vor der Eitelkeit der deutschen Fürsten noch die Furcht vor den leidenschaftlichen Zornesworten eines Mannes, wie Treitschke, abhalten, die Frage ruhig und rein wissenschaftlich zu prüfen.

Wenden wir uns zunächst an den Sprachgebrauch, so ist es zweifellos, daß, seitdem in der deutschen Sprache das Wort Staat in seiner heutigen Bedeutung Bürgerrecht erhielt, d. h. seit der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts, damit sowohl souveräne wie nicht souveräne politische Gemeinwesen bezeichnet werden. Die reichständischen Territorien des alten Reiches waren nicht souverän, sie waren der souveränen Reichsgewalt nach formellem Recht untergeordnet. Trotzdem wurden sie allgemein als Staaten bezeichnet. Die Tributärstaaten der Türkei sind nicht souverän. Die Einzelstaaten der Nordamerikanischen Union sind nicht souverän. Niemand nimmt Anstand sie Staaten zu nennen. Doch kann der Sprachgebrauch nicht entscheiden. Er kann vielleicht nur historisch begründet sein und wichtige, entscheidende Thatsachen übersehen. Aber andererseits ist es auch unrichtig, wie dies von Seydel und von Treitschke geschieht, den Begriff des Staates ausschließlich von dem souveränen Einheitsstaate zu abstrahieren. Damit ist das Ergebnis vorweggenommen. Denn dann ist es schon von vornherein feststehend, daß ein nicht souveränes Gemeinwesen diesem Begriffe sich nicht einordnen läßt. Man kann natürlich mit dem Worte Staat einen bald engeren, bald

weiteren Begriff verbinden. Aber diese terminologische Streitfrage ist nur von geringem Interesse. Die für die Erkenntnis des Staatsrechts wichtige Frage ist vielmehr die, ob es Herrschaftsverhältnisse giebt, die keine souveräne Staaten sind, die sich aber durch wesentliche Elemente von den Gewaltverhältnissen und Gemeinwesen unterscheiden, die einem Staate untergeordnet sind. Giebt es solche politische Gemeinwesen, so liegt kein Grund vor, sie nicht mit den souveränen Staaten unter den Begriff des Staates zusammenzufassen und sie dem herrschenden Sprachgebrauch folgend ebenfalls als Staaten zu bezeichnen.

Wodurch unterscheiden sich, wenn ich der Frage eine konkrete Fassung geben darf, die deutschen Bundesstaaten, die Staaten der Union, die Kantone der Schweiz von Provinzen und Kolonien, denen eine ausgedehnte Selbständigkeit zukommt, wie sie etwa die englischen Kolonien in Kanada, Australien, Südafrika besitzen? Diese englischen Kolonien haben keine selbständige Herrschergewalt. So weit ausgedehnt ihre Autonomie, ihr Recht sich selbst Gesetze zu geben ist, so mächtig ihre Selbstverwaltung ist, so stark in ihnen das Gefühl der Unabhängigkeit ausgebildet ist, so haben sie doch eine selbständige Herrschergewalt nicht. Ihre Verfassung ist ihnen gegeben durch ein englisches Gesetz und kann nur durch ein englisches Gesetz abgeändert werden, soweit nicht das englische Gesetz selbst eine Abänderung durch Kolonialgesetz zuläßt. Ein englisches Gesetz könnte jederzeit die gesamte Kolonialverfassung wieder aufheben und jede Kolonie zu einer Kronkolonie erklären, so wenig wahrscheinlich es ist, daß dies je geschehen wird. Die selbständige Herrschergewalt hat sich England vorbehalten. Die Zuständigkeit Englands, des King in parliament, ist durch die Kolonialverfassungen nicht beschränkt worden. Es giebt kein Gebiet der staatlichen Thätigkeit, auf dem nicht der König mit dem englischen Parlamente auch für die Kolonien ein Gesetz erlassen könnte. Aber auch soweit diese Kolonien Kolonialparlamente haben, erhält der von dem Kolonialparlament beschlossene Gesetzentwurf Gesetzeskraft nur durch die königliche Gewalt. Der Gouverneur kann im Namen des Königs die Sanktion erteilen, er kann aber auch die Sanktion dem Könige selbst vorbehalten, wenn er dies aus irgend einem Grunde für erforderlich erachtet. Und selbst wenn der Gouverneur die

Sanktion erteilt hat, kann der König durch eine im Geheimen Rat (privy council) erlassene Verordnung binnen zwei Jahren das Gesetz wieder aufheben. Der Gouverneur aber ist dem Könige wie dem englischen Parlamente, nicht dem Kolonialparlamente für seine Verwaltung verantwortlich.

Die nicht souveränen Staaten haben mit den souveränen Staaten ein Element gemeinschaftlich, das den Kolonien und Provinzen, auch wenn sie noch so selbständig gestellt sind, fehlt, das ist die Staatsgewalt. Die Staatsgewalt ist Herrschergewalt. Sie unterscheidet sich von den ihr untergeordneten Gewaltverhältnissen dadurch, daß sie selbständig, rechtlich unabhängig ist. Sie findet in dem souveränen Staat ihre Schranken nur in den von ihr selbst gesetzten und jeder Zeit von ihr abzuändernden Rechtsnormen. Der nicht souveränen Staatsgewalt setzt der souveräne Staat, dem sie untergeordnet ist, Schranken, indem er ihr Pflichten gegen den souveränen Staat auferlegt und indem er sich bestimmte Gebiete der staatlichen Thätigkeit und bestimmte staatliche Funktionen ausschließlich vorbehält. Soweit aber der souveräne Staat seine Zuständigkeit nicht ausgedehnt hat, steht dem nicht souveränen Staate eine selbstständige Herrschergewalt zu und ist er der souveränen Reichsgewalt nicht untergeordnet. Hat diese auch darüber zu wachen, daß der nicht souveräne Staat die Grenzen seiner Zuständigkeit nicht überschreitet, so wird innerhalb dieser Grenzen doch dadurch seine Selbständigkeit nicht berührt. Auch in dem Verhältnisse der souveränen Staaten zueinander hat jeder Staat darüber zu wachen, daß ein anderer Staat nicht in seine Rechte und in sein Gebiet eingreife, ohne daß dadurch die Selbständigkeit des souveränen Staates angetastet oder aufgehoben würde. Innerhalb des rechtlich abgegrenzten Gebietes hat der nicht souveräne Staat, wie der souveräne, eine keiner anderen Gewalt unterworfene Gewalt, die nur deshalb nicht souverän ist, weil eine höhere Gewalt ihr Grenzen zieht. Innerhalb des Gebietes seiner Zuständigkeit stehen ihm alle staatlichen Funktionen der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung in der gleichen Selbständigkeit zu wie dem souveränen Staate.

Ein solches selbständiges, keinem fremden Willen untergeordnetes Recht zur Ausübung der Herrschaft in Bezug auf die ihrer Zuständigkeit verbliebenen Angelegenheiten haben die deutschen Bundesstaaten. Sie führen deshalb nicht etwa aus

Rücksicht auf die Eitelkeit der Fürsten den Namen Staaten, sondern sie sind auch in Wahrheit selbständige Staaten, wenn auch nicht mehr souveräne Staaten.

Soweit die Zuständigkeit des Reiches geht, sind die Bundesstaaten zum Gehorsam gegen das Reich verpflichtet. Die einzelnen Leistungen, zu welchen sie verpflichtet sind, bestimmt die Reichsverfassung und bestimmen die Reichsgesetze. Wie schon erwähnt worden, erstreckt sich aber vielfach die Zuständigkeit des Reiches nur darauf, über die in der Verfassung, namentlich über die in Art. 4 aufgeführten Angelegenheiten Gesetze zu erlassen und eine Aufsicht zu führen. Die Pflicht und das Recht der Bundesstaaten ist es, nach diesen Gesetzen die Verwaltung zu führen und die Rechtspflege zu üben. Insoweit haben die Bundesstaaten durch ihre Landesbehörden für die Ausführung der Reichsgesetze Sorge zu tragen. Der Bundesstaat ist dem Reiche dafür verantwortlich, daß in seinem Gebiete die Reichsgesetze zur Ausführung gebracht werden. Nach Art. 17 der Reichsverfassung hat der Kaiser und in seinem Auftrage der Reichskanzler darüber zu wachen, daß die Bundesstaaten diese ihre Pflicht erfüllen. Hiernach ist der Kaiser berechtigt, von den Bundesregierungen Auskunft und Bericht über die Ausführung der Reichsgesetze einzuholen. Er ist berechtigt, Kommissare abzusenden, um durch sie sich von der Ausführung der Reichsgesetze Kenntnis zu verschaffen. Aber in dem Aufsichtsrechte des Kaisers ist nicht das Recht enthalten, den Bundesstaaten Anweisungen über die Ausführung der Reichsgesetze zu erteilen und in die Landesverwaltung selbst einzugreifen, um die Beachtung der Reichsgesetze herbeizuführen oder eine unrichtige Anwendung derselben zu beseitigen. Nur die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze steht dem Kaiser zu. Treten bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der hierfür erlassenen Verordnungen des Reiches Mängel hervor, so hat vielmehr nach Art. 7 Ziffer 3 der Reichsverfassung der Bundesrat darüber Beschluß zu fassen, sofern nicht durch ausdrückliche Bestimmung der Reichsverfassung in Bezug auf einzelne Angelegenheiten weiter gehende Rechte dem Kaiser verliehen sind. So hat insbesondere der Kaiser nach Art. 63 Abs. 3 der Verfassung die Pflicht und das Recht dafür Sorge zu tragen, daß innerhalb des deutschen Heeres alle Truppenteile vollzählig und kriegstüchtig vorhanden sind

und daß Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaft sowie in der Qualifikation der Offiziere hergestellt und erhalten wird. Zu diesem Behufe kann er sich jederzeit durch Inspektionen von der Verfassung der einzelnen Kontingente überzeugen und ist er berechtigt die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel selbst anzuordnen.

Insoweit aber der Bundesrat über die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervortretenden Mängel Beschluß zu fassen hat, kann der Bundesrat nur nach Maßgabe der allgemeinen Bestimmungen über seine Zuständigkeit einen Beschluß fassen. Der Bundesrat ist hiernach nicht zuständig, an die einzelnen Verwaltungsbehörden und Gerichte der Bundesstaaten, welche in der einen oder anderen Weise eine Reichsgesetz nicht oder unrichtig angewandt haben, einen Verwaltungsbefehl zu erlassen. Auch der Bundesrat kann nicht in die Verwaltung des einzelnen Bundesstaates eingreifen. Der Bundesrat kann ebensowenig, wenn in Bezug auf die Auslegung eines Reichsgesetzes die Bundesstaaten verschiedener Ansicht sind, eine authentische Auslegung geben. Hierzu ist ein Reichsgesetz erforderlich. Wohl aber kann der Bundesrat, soweit dies erforderlich ist, allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen nach Artikel 7 Ziffer 2, die als solche für die Bundesstaaten verbindlich sind. Es sind Verwaltungsverordnungen des Reiches, die dem Landesrecht vorgehen, die aber die Reichsgesetze weder abändern noch authentisch interpretieren noch ergänzen können. Ihre Rechtsverbindlichkeit reicht nur soweit, als sie sich in Übereinstimmung mit den Reichsgesetzen befinden.

Erfüllt ein Bundesstaat seine verfassungsmäßigen Pflichten gegen das Reich nicht, so kann das Reich gegen ihn Zwangsgewalt anwenden, um ihn dazu anzuhalten. Es kann nach Art. 19 der Verfassung gegen ihn Exekution beschlossen werden. Die Exekution des Reiches kann sich aber immer nur gegen den Bundesstaat, nicht gegen die einzelnen Landesbehörden oder Reichsangehörigen richten, welche die Reichsgesetze verletzen und ihren Pflichten gegen das Reich nicht nachkommen. Der Bundesstaat ist dem Reiche gegenüber verpflichtet dafür Sorge zu tragen und darüber zu wachen, daß seine Behörden wie alle auf seinem Gebiete befindlichen Reichsangehörigen und Ausländer die Reichsgesetze beachten, und er

hat durch Ausübung der Landesgewalt den Ungehorsam der Einzelnen gegen das Reich zu brechen. Kommt er dieser Pflicht nicht nach, so verletzt er seine Pflichten gegen das Reich und gegen ihn ist dann Exekution zu beschließen. Der Bundesrat hat darüber zu erkennen, ob ein Bundesstaat seine Pflicht gegen das Reich verletzt hat, ohne daß ein besonderes Verfahren hierfür vorgeschrieben wäre. Den Schutz gegen Vergewaltigung findet jeder Staat in der Zusammensetzung des Bundesrats, dessen Mitglied er selbst ist. Der Bundesrat hat hierbei eine richterliche Thätigkeit auszuüben. Er hat zu erkennen, ob ein Bundesstaat seine Pflichten nicht erfüllt hat und daraufhin Exekution zu beschließen. In allen Fällen hat der Bundesrat seinen Beschluß mit einfacher Stimmenmehrheit zu fassen. Auch wenn in dem einzelnen Falle die Auslegung eines Rechtssatzes in Frage steht, bedarf es nicht, wie manche meinen, erst eines Reichsgesetzes, durch welches das Gesetz authentisch ausgelegt werde, sondern der Bundesrat hat nur für den einzelnen Fall den Rechtsanspruch des Reiches festzustellen und zu erkennen, daß diesem Rechtsanspruch von dem Bundesstaate nicht Genüge geleistet wird.

Die Ausführung der Exekution liegt dem Kaiser ob. Sie richtet sich gegen den Inhaber der Landesstaatsgewalt. Der Kaiser hat die Zwangsmittel, die anzuwenden sind, und das Verfahren in jedem einzelnen Falle zu bestimmen. Er kann, wenn der Landesherr sich hartnäckig weigert, seinen Pflichten nachzukommen, ihm die Ausübung der Regierung entziehen und auf solange selbst sie ausüben, bis der Landesherr der Entscheidung des Bundesrates sich zu fügen erklärt.

Daß und warum gegen Preußen eine Exekution nicht ausgeführt werden kann, ist schon angeführt worden.

Aber nicht nur Pflichten legt die Reichsverfassung den Bundesstaaten auf, sie sichert ihnen auch ebenso wichtige Rechte zu. Für die Souveränetät, die sie durch Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches aufgegeben, haben die Bundesstaaten im Reiche den Schutz und die Sicherheit ihrer Existenz und ein ihrer politischen Macht entsprechendes Recht auf Mitwirkung bei der Ausübung der Reichsgewalt erworben. Die Rechte, welche den Bundesstaaten gegenüber dem Reiche zustehen, beruhen teils auf allgemeinen Rechtssätzen der Verfassung, die allen Bundesstaaten als den Mit-

gliedern des Reiches bestimmte Rechte gewähren, teils sind sie begründet in besonderen Rechtssätzen, in Privilegien, welche für einzelne Bundesstaaten in Abweichung von den allgemeinen Rechten ein Vorrecht, ein Sonderrecht in ihrem Verhältnisse zum Reiche begründen. Die erstern werden herkömmlicher Weise als Mitgliedschaftsrechte, die letzteren als Sonderrechte bezeichnet.

Die Mitgliedschaftsrechte sind enthalten in allgemeinen Rechtssätzen der Verfassungsurkunde. Sie können demnach auch durch ein Verfassungsgesetz aufgehoben oder abgeändert werden, selbst gegen den Willen einzelner Staaten. Einen Schutz gegen eine willkührliche Änderung oder Aufhebung der Mitgliedschaftsrechte zu Ungunsten oder zu Gunsten einzelner Staaten bietet die Organisation des Bundesrates dar, in welchem schon 14 Stimmen, die sich gegen eine Veränderung der Verfassung aussprechen, genügen, um eine solche unmöglich zu machen. Diese Mitgliedschaftsrechte sind folgende:

Jeder Staat hat einen Anspruch gegen das Reich auf Schutz zur Erhaltung seiner Integrität und seiner äußeren und inneren Sicherheit. Um diesen Schutz von der Gesamtheit zu erhalten, haben die Norddeutschen Staaten den Vertrag vom 18. August 1866 geschlossen und die Verfassung des Norddeutschen Bundes wie des Reiches sind bestimmt „die Zwecke des Vertrages definitiv sicher zu stellen" (Art. 2). In diesem Sinne ist deshalb der Eingang der Verfassung auszulegen, nach welchem es die Aufgabe des Reiches ist, das Bundesgebiet und die innerhalb desselben gültigen Rechte zu schützen.

Ferner sind die Bundesstaaten die Glieder des Reiches und haben als solche einen Anspruch auf verfassungsmäßige Mitwirkung bei der Ausübung der Reichsgewalt. Sie bilden durch ihre Bevollmächtigten den Bundesrat und jeder Staat hat ein Recht darauf, daß für die Wahlen zum Reichstage auf sein Gebiet die gesetzmäßige Anzahl der Wahlkreise verteilt werde (Verfassung Art. 20).

Weiterhin hat jeder Staat ein Recht darauf, daß die Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens des Reiches auf alle Bundesstaaten und ihre Angehörigen gleichmäßig verteilt werden, so daß weder Bevorzugungen noch Benachteiligungen einzelner Staaten oder Klassen grundsätzlich zulässig sind. Wo die gleiche Verteilung der Lasten sich

in natura nicht feststellen läßt, ohne die öffentliche Wohlfahrt zu schädigen, hat ein Reichsgesetz die Ausgleichung nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit festzustellen (Verfassung Art. 58). Damit ist natürlich nicht gesagt, daß jeder Staat einen gleichen Anteil an den Kosten und Lasten des Kriegswesens zu tragen habe, sondern daß die Kosten und Lasten desselben nach einem gleichmäßigen Maßstab unter alle Staaten zu verteilen sind. Durch die Reichsverfassung selbst wie durch die reichsgesetzliche Normierung der Wehrpflicht und der Heereslasten ist dieser Grundsatz verwirklicht worden.

Derselbe Grundsatz, daß die Lasten des Reiches nach einem gleichmäßigen Maßstab unter die Bundesstaaten zu verteilen sind, hat seine Ausführung in Art. 70 der Verfassung gefunden, wonach die Matrikularbeiträge auf die Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung verteilt werden.

Nicht auf der Verfassung selbst, aber auf Reichsgesetzen beruht der Anspruch der Bundesstaaten auf Verteilung bestimmter Reichseinnahmen unter die Bundesstaaten und zwar ebenfalls nach dem gleichmäßigen Maßstabe der Bevölkerung der einzelnen Staaten. So haben die Bundesstaaten nach dem Reichsgesetz vom 15. Juli 1879 einen Anspruch auf Verteilung des jährlichen Ertrages der Zölle und der Tabaksteuer, soweit er den Betrag von 130 Millionen Mark übersteigt. Ferner haben sie einen Anspruch auf Verteilung des gesamten Reinertrages der Branntweinverbrauchsabgabe nach dem Reichsgesetze vom 24. Juni 1887 § 39, und der Reichsstempelabgabe nach dem Reichsgesetz vom 1. Juli 1881 (in neuer Fassung vom 14. Juni 1900). Da jedoch diese Einnahmen unter die Bundesstaaten nach demselben Maßstabe der Bevölkerung zu verteilen sind, nach welchem unter sie die Matrikularbeiträge, die an die Reichskasse zu zahlen sind, verteilt werden, so findet in Wirklichkeit eine Aufrechnung der von dem Reiche an den einzelnen Staat zu verteilenden Einnahmen auf den von ihm zu zahlenden Matrikularbeitrag statt, so daß je nach dem Stande der Aufrechnung in den einzelnen Jahren der Überschuß der Matrikularbeiträge über den Einnahmeanteil von dem Staate an das Reich, oder aber der Überschuß des Einnahmeanteils über den Matrikularbeitrag von dem Reiche an den Staat herauszuzahlen ist. Seit dem Jahre 1896 wird aber, wenn auch immer nur durch ein besonderes, für ein Jahr erlassenes Gesetz, bestimmt, daß, wenn die Überweisungen

der Einnahmen des Reiches an die Bundesstaaten deren Matrikularbeiträge übersteigen, der Überschuß zur Hälfte, seit 1897 zu drei Vierteln nicht verteilt wird, sondern zur Verminderung der Reichsschulden zurückzuhalten ist.

Ist nun auch der Maßstab, nach dem die Matrikularbeiträge unter die einzelnen Staaten verteilt werden, ein gleichmäßiger, so ist er doch keineswegs ein gerechter. Die Leistungsfähigkeit und Steuerkraft der Bevölkerung sind keineswegs in allen Staaten von gleicher Größe. Ohne Rücksicht hierauf müssen die Staaten aber nur nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerung die Last der Matrikularbeiträge tragen. Die Bestimmungen, die unverändert aus der Verfassung des Norddeutschen Bundes in die des Reiches übergegangen sind, waren auch ursprünglich nur für eine Übergangszeit berechnet, bis durch Einführung der erforderlichen Reichssteuern das Reich befähigt werde, alle seine Ausgaben durch eigene Einnahmen zu decken. Durch das seit 1879 eingeführte System der Überweisungen von Reichseinnahmen an die Bundesstaaten ist allerdings einerseits diese Ungerechtigkeit gemildert worden, indem dadurch der wirklich zu zahlende Betrag der Matrikularbeiträge herabgesetzt wird, aber andererseits ist auch das zu erstrebende Ziel, durch eine Reform des Reichsfinanzwesens das Reich finanziell selbständig und von den Beiträgen der Bundesstaaten unabhängig zu machen, in weitere Ferne gerückt worden.

Im Gegensatze zu den Mitgliedschaftsrechten sind die Sonderrechte Privilegien einzelner Bundesstaaten, die ihnen in ihrem Verhältnis zum Reiche zustehen. Die Vorschriften der Reichsverfassung, in denen sie begründet sind, können nach Art. 78 Abs. 2 der Verfassung nur abgeändert werden mit Zustimmung des bevorrechteten Bundesstaates. Der Bundesstaat aber hat diese Zustimmung zu erteilen, indem er für den eine Abänderung bezweckenden Gesetzesentwurf in dem Bundesrate seine Stimme abgiebt. Besteht auch hierüber eine Verschiedenheit der Ansichten nicht, so gehört doch der Abs. 2 des Art. 78 zu den Bestimmungen der Verfassung, die zu den meisten Streitfragen, wenigstens in der wissenschaftlichen Litteratur, Anlaß gegeben haben. Nur die wichtigsten seien in Kürze hier erwähnt. Es ward zunächst die Frage aufgeworfen, ob durch ein Landesgesetz rechtsgültig bestimmt werden könne, daß ein Bundesstaat nur nach vorheriger Zustimmung des Landtages

ein ihm zustehendes Sonderrecht aufgeben könne. Die Frage ist wohl für absehbare Zeit von keiner praktischen Bedeutung, da voraussichtlich keine deutsche Landesregierung durch ein solches Gesetz sich zu binden Willens sein wird. Sie ist aber auch nach meiner Ansicht zu verneinen. Ein solches Landesgesetz stünde im Widerspruch mit der Reichsverfassung, nach der die Bevollmächtigten des Bundesrates nur von dem Inhaber der Staatsgewalt in den Bundesstaaten ernannt werden und nur von ihm ihre Aufträge erhalten. Der Inhaber der Landesstaatsgewalt, in den Monarchien der Landesherr, kann sich rechtlich in Ausübung der Funktionen, die ihm nach der Reichsverfassung zustehen, nicht beschränken. Denn Reichsrecht geht vor Landesrecht. Wohl aber kann der Landesherr, bevor er den Entschluß faßt, ein Sonderrecht seines Staates aufzugeben, die Ansicht des Landtages einholen und bei der Fassung seines Entschlusses die Stimme des Landtages berücksichtigen. Politisch wird dies gewiß in den meisten Fällen ratsam sein, aber einer rechtlichen Beschränkung kann sich der Landesherr nicht unterwerfen.

Praktisch wichtiger ist die andere Streitfrage, welche Rechte zu den Sonderrechten gehören, die nur mit Zustimmung des berechtigten Staates aufgehoben werden können. Es stehen sich hier namentlich zwei Ansichten gegenüber. Nach der einen Ansicht ist es ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, daß Sonderrechte ohne Zustimmung der Berechtigten nicht aufgehoben werden können. In dem Abs. 2 des Art. 78 sei nur dieser allgemein geltende Rechtssatz zum Überfluß in Bezug auf die in der Verfassung begründeten Sonderrechte zum Ausdruck gebracht worden. Demnach stünden nicht nur diese Sonderrechte, sondern auch alle anderen Sonderrechte, welche nicht in der Verfassung, sondern in einem Reichsgesetz begründet sind, unter dem Schutze des Art. 78 Abs. 2. Indes geht diese Ansicht von der beweislosen Annahme aus, daß ein solcher allgemeiner Rechtssatz in Geltung stehe, und sie befindet sich im Widerspruch mit dem Wortlaute der Verfassung, die nur für die Abänderung derjenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche Sonderrechte einzelner Bundesstaaten begründet werden, die Zustimmung des berechtigten Bundesstaates fordert. Aber auch unter den Schriftstellern, die diese Ansicht für die richtige halten, bestehen wiederum zahlreiche Meinungsverschieden-

heiten darüber, welche Rechte, die in der Reichsverfassung begründet sind, zu den Sonderrechten gehören. Doch soll hier auf diese Kontroversen nicht eingegangen werden.

Ihrem Inhalte nach lassen sich die Sonderrechte in zwei Klassen einteilen. Die einen gewähren einzelnen Staaten ein Vorrecht in Bezug auf die Organisation des Reiches — Organisationsprivilegien —, die anderen befreien einen Staat und sein Gebiet von der Zuständigkeit des Reiches in Bezug auf eine Angelegenheit, die nach einem allgemeinen Rechtssatz der Verfassung der Zuständigkeit des Reiches untersteht — Exemtionsprivilegien.

Zu den Organisationsprivilegien gehört als das wichtigste das Recht Preußens, daß mit der preußischen Königskrone die Kaiserkrone untrennbar verbunden ist, daß der jeweilige König von Preußen jederzeit zugleich deutscher Kaiser ist. Ferner stellt die Reichsverfassung zwar den allgemeinen Rechtssatz auf, daß die Bevollmächtigten der sämtlichen Bundesstaaten den Bundesrat bilden. Die Verteilung der im Bundesrate zu führenden Stimmen unter die Bundesstaaten ist aber nicht durch eine Rechtsregel bestimmt, sondern jedem Staate ist eine besondere Stimmenzahl zugewiesen und ihm damit ein „bestimmtes Recht im Verhältnis zur Gesamtheit" festgestellt worden. Diese Stimmenzahl kann dem Bundesstaate ohne seine Zustimmung nicht entzogen werden. Endlich kommen Bayern, Sachsen und Württemberg einige minder bedeutende Rechte zu in Bezug auf den Vorsitz im Bundesrate und die Zusammensetzung einzelner Ausschüsse des Bundesrats.

Weit zahlreicher sind die Exemtionsprivilegien, die in den Versailler Verträgen Bayern gewährt worden sind. Aber auch Württemberg und Baden stehen einige, wenn auch nicht so weitgehende Exemtionsprivilegien zu. So erstreckt sich die Zuständigkeit des Reiches zur Gesetzgebung über Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, über Eisenbahnen, über Immobiliar-Feuerversicherung nicht auf Bayern. Die Bestimmungen der Reichsverfassung über das Reichskriegswesen in Art. 57 bis 68 kommen in Bayern nur soweit zur Anwendung, als durch den Versailler Vertrag vom 23. November 1870 nicht andere Bestimmungen getroffen worden sind. Hiernach führt insbesondere in Friedenszeiten nicht der Kaiser, sondern der König von Bayern den militärischen Oberbefehl über das bayerische Heer. Auch der Voranschlag der Ausgaben für das bayerische Heer wird

nicht durch Reichsgesetz aufgestellt, sondern das Reich hat nur in dem Reichshaushaltsetat jährlich für den Bedarf des bayerischen Heeres eine Pauschalsumme Bayern bereitzustellen, während die Aufstellung der Spezialetats durch Bayern erfolgt. Bayern und Württemberg steht das Sonderrecht zu, daß die Verwaltung der Post- und Telegraphenanstalten nicht von dem Reiche geführt und die Einnahmen daraus nicht in die Reichskasse fließen, sondern daß die Verwaltung von Post und Telegraphie, wenn auch nach den darüber erlassenen Reichsgesetzen, auf Rechnung der beiden Staaten geführt wird. Auch der Erlaß der reglementarischen und Tarifbestimmungen für den inneren Post- und Telegraphenverkehr dieser Staaten bleibt ihnen vorbehalten. Ferner hat Württemberg einige Sonderrechte in Bezug auf die Verwaltung des Kriegswesens. In Bayern, Württemberg und Baden ist die Besteuerung des inländischen Bieres der Landesgesetzgebung vorbehalten, wie auch der Ertrag der Biersteuer der Landeskasse verbleibt. Die Sonderrechte, die diesen Staaten nach der Reichsverfassung Art. 35, 38 auch in Bezug auf die Besteuerung des inländischen Branntweins zustanden, sind mit ihrer Zustimmung durch das Reichsgesetz vom 28. Juni 1887 § 47 aufgehoben worden. Nach dem Art. 34 der Verfassung haben Bremen und Hamburg das Sonderrecht, daß diese Städte mit einem dem Zwecke entsprechenden Gebiete außerhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze bleiben, bis sie ihren Einschluß in dieselbe beantragen. Auf ihren Antrag ist zwar der größte Teil dieser Gebiete durch die Reichsgesetze vom 16. Februar 1882 und 31. März 1885 in das gemeinschaftliche Zollgebiet aufgenommen worden, beiden Staaten ist aber noch ein kleines Freihafengebiet verblieben und insoweit findet hierauf die Vorschrift des Art. 34 noch weiterhin Anwendung.

Die Vertreter der Ansicht, daß das Reich nicht ein souveräner Staat, sondern nur ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis souveräner Staaten sei, glauben in der Bestimmung der Verfassung über die Sonderrechte einzelner Staaten eine feste Stütze für ihre Ansicht finden zu können. Diese Bestimmung sei ein unverkennbares Wahrzeichen des Staatenbundes und lasse sich nur aus dem Vertragsstandpunkte vollbefriedigend erklären. Gegen die Auffassung des Reiches als Staat erweise sie sich als völlig widerspenstig. Indes auch diese Stütze versagt ihre Tragkraft. Der Absatz 2 des

Art. 78 enthält einen Rechtssatz über die Ausübung der souveränen Reichsgewalt. Wie das Reich ohne Zustimmung des Reichstages kein Reichsgesetz erlassen kann, so kann es keine Vorschrift der Reichsverfassung, durch die ein Sonderrecht eines Bundesstaates begründet wird, ohne dessen Zustimmung abändern. Auch in dem souveränen Einheitsstaate würde es nicht in Widerspruch mit dem Begriffe der souveränen Staatsgewalt stehen, wenn die Verfassung bestimmte, daß Rechtssätze, durch welche einzelnen Personen Privilegien verliehen werden, nur mit deren Zustimmung abgeändert werden können. Eine solche Bestimmung wäre gewiß nicht zweckmäßig, aber sie wäre zweifellos rechtlich möglich. Aber, wendet man ein, wäre das Reich ein souveräner Staat, so könnte der ganze Absatz 2 des Art. 78 auch gegen den Willen einzelner privilegierter Staaten durch ein Verfassungsgesetz aufgehoben und damit den Sonderrechten der verfassungsrechtliche Schutz entzogen werden. Nach Aufhebung des Absatz 2 des Art. 78 würde dann ein Verfassungsgesetz genügen, um gegen den Willen des bevorrechteten Staates ihm seine Sonderrechte zu entziehen. Die Sicherung der Sonderrechte sei demnach doch keine vollkommene; jederzeit könnten sie, wenn auch erst nach einem Umwege, beseitigt werden. Wäre dies richtig — und diese Folgerung ist in der That von angesehenen Schriftstellern gezogen worden —, so hätten der Norddeutsche Bund und die süddeutschen Staaten, als sie in den Versailler Verträgen von 1870 die Aufnahme des in Art. 78 Abs. 2 enthaltenen Rechtssatzes in der Verfassung vereinbarten, ihren Zweck nur unvollkommen erreicht. Es ist unbestritten, daß dieser Zweck dahin ging, den bevorrechteten Bundesstaaten Rechte zuzusichern, die ihnen ohne ihren Willen nicht entzogen werden können. Die obige Folgerung ist aber nicht richtig. Die Bestimmung des Art. 78 Abs. 2 findet vielmehr auf sich selbst Anwendung. Auch sie kann nur abgeändert oder aufgehoben werden unter Zustimmung aller der Staaten, denen die Verfassung Sonderrechte zugesichert hat. Mag man dies wiederum als ein Sonderrecht ansehen oder nicht — es kommt auf diese theoretische Frage nicht viel an —, die Verfassung des Reiches ist, wie früher dargethan, ein Vertrag und nicht nur privatrechtliche, sondern auch völkerrechtliche Verträge sind so auszulegen, wie Treue und Glauben es erfordern. Die süddeutschen Staaten sind in den Nord-

deutschen Bund eingetreten und haben ihn zum Deutschen Reich erweitert unter der Bedingung, daß ihnen bestimmte Rechte im Verhältnis zum Reiche ohne ihren Willen nicht entzogen werden dürfen. Diese Bedingung völlig sicher zu stellen, dazu ist der Absatz 2 des Art. 78 bestimmt.

So bildet die Reichsverfassung den glücklichen Abschluß eines jahrhundertlangen Prozesses, der in seinem Verlaufe unsagbares Unglück über das deutsche Volk gebracht hatte. Seit dem 13. Jahrhundert begann die Auflösung der Reichseinheit. Das Reich zerfiel seit dieser Zeit in eine kaum übersehbare Masse von Territorien, von denen nur zwei, Österreich und Brandenburg-Preußen, eine selbständige, in sich gefestete Existenz als europäische Staaten zu erringen vermochten. Alle anderen Staaten und Staatensplitter verlangten zwar von der Gesamtheit Schutz, aber sie bildeten in sich einen Partikularismus aus, der nicht bereit war für die Gesamtheit Opfer zu bringen und dem Gemeininteresse sich unterzuordnen. Im Gefühle ihrer Schwäche waren sie von der Furcht beseelt, einem der Großstaaten zur Beute zu fallen, und sie scheuten sich nicht, dem Auslande sich dienstbar zu machen, um ihre partikularistischen und dynastischen Interessen zu fördern. Die Furcht vor Österreich war das treibende Element der meisten Mittel- und Kleinstaaten im 18. Jahrhundert, die Furcht vor Preußen das treibende Element in der Zeit des Deutschen Bundes. In der Reichsverfassung haben alle deutschen Staaten, die in den großen Krisen am Anfange des 19. Jahrhunderts und im Jahre 1866 ihre Existenz gerettet haben, ihren sichern, untastbaren Status. In höherem Maße als zu irgend einer früheren Zeit sind heute ihr Fortbestand und ihre Selbständigkeit innerhalb der Schranken, die die Reichsverfassung gezogen, verbürgt. Und das haben die deutschen Fürsten wohl erkannt. War in der Zeit vor dem Jahre 1866 die deutsche Einheit das Schreckgespenst, vor dem manche deutsche Fürsten in St. Petersburg und in Paris Schutz suchten, so ist sie heute das Palladium der Selbständigkeit und Freiheit der deutschen Bundesstaaten. In necessariis unitas, in aliis libertas!

III.

Der Kaiser und der Bundesrat.

I.

Der Kaiser.

Der Staat — und so auch das Deutsche Reich — ist ein rechtlich geordnetes Herrschaftsverhältnis zwischen dem Inhaber der Herrschergewalt und den der Herrschergewalt untergeordneten Personen. Die Herrschergewalt des Reiches aber, die Reichsgewalt, steht dem Deutschen Kaiser und den in dem Bundesrat vereinten und organisierten Gliedern des Reiches, den Bundesstaaten, zu. Der Kaiser vereinigt in seiner Person zwei rechtlich zu scheidende Eigenschaften. Als König von Preußen ist er ein und zwar das mächtigste Glied des Reiches und als solches in dem Bundesrat vertreten, als Deutscher Kaiser stehen ihm Funktionen der deutschen Reichsgewalt zu eigenem Rechte zu. Als solcher steht er nicht unter und nicht über dem Bundesrat, sondern gleichberechtigt neben ihm. Die verfassungsmäßigen Rechte des Kaisers können ihm gegen seinen Willen durch keinen Beschluß des Bundesrates entzogen werden, so wenig wie er Rechte des Bundesrates beschränken oder aufheben kann. Zu der Eigenart der Verfassung des Reiches gehört es, daß sie die in der Herrschergewalt des Reiches liegenden Funktionen einerseits an den Kaiser, andererseits an den Bundesrat zu eigenem, unentziehbarem Rechte verteilt hat. Seit dreißig Jahren wird in der Litteratur die Frage eifrig erörtert, wer denn eigentlich der Souverän des Reiches sei. Die Antworten auf diese Frage gehen weit auseinander. Die einen schreiben die Souveränetät dem Bundesrate zu, die anderen der Gesamtheit der 25 Bundesstaaten oder einer Korporation, deren Glieder die Bundesstaaten sind, obgleich weder die Reichsverfassung noch irgend ein Reichsgesetz

von einer solchen Korporation irgend etwas zu vermelden weiß. Wiederum andere erklären den Kaiser für den Souverän und das Reich für eine Monarchie. Keine dieser Antworten ist befriedigend, keine läßt sich mit den klaren Bestimmungen unserer Verfassung vereinigen. Alle diese Untersuchungen gehen von der Voraussetzung aus, daß begriffsmäßig nur eine Person — sei es eine physische oder eine sogenannte juristische Person — Trägerin der Souveränetät sein könne. Dieser Satz scheint den meisten so einleuchtend zu sein, daß sie ihn eines Beweises gar nicht bedürftig halten. Sie nehmen an, daß er sich mit logischer Notwendigkeit daraus ergebe, daß die souveräne Staatsgewalt eine einheitliche sein müsse, oder sie bezeichnen ihn geradezu als ein Axiom. Und doch ist der Satz unbegründet und steht im Widerspruch wie mit der Verfassung des Deutschen Reiches, so auch mit der mancher anderer Staaten. Allerdings ist die souveräne Staatsgewalt als die höchste Herrschergewalt auf einem und demselben Gebiete eine einheitliche und muß eine einheitliche sein. Die höchste Gewalt kann keine gleich hohe Gewalt in demselben Bereiche neben sich dulden. Denn sie allein will und muß in ihrem Bereiche herrschen. Nehmen zwei Personen für sich die höchste Gewalt auf demselben Gebiete in Anspruch und suchen sie diesen Anspruch zu verwirklichen, so müssen sie notwendigerweise aufeinanderstoßen und aus dem Kampfe muß die eine der Gewalten als Siegerin hervorgehen oder beide müssen untergehen und der Staat einer dritten Gewalt zur Beute fallen. Aber die Staatsgewalt ist nicht eine Sache, die nicht ohne Verlust ihres Wesens geteilt werden könnte, sondern sie ist nur ein zusammenfassender Ausdruck für die Herrscherfunktionen, für die Funktionen der Erklärung und der Ausführung des staatlichen Willens. Die Staatsgewalt existiert nur in der Bethätigung des Staatswillens und in der Bethätigung der Staatsmacht. So steht es nicht in Widerspruch mit der Einheitlichkeit der Staatsgewalt, daß sie ihren Funktionen nach an mehrere Personen zu selbständigem, unentziehbarem Rechte verteilt ist. Eine solche Verteilung der staatlichen Funktionen an mehrere Personen zu selbständigem und unentziehbarem Rechte kann allerdings leicht die Gefahr in sich bergen, daß die Inhaber dieser verschiedenen Funktionen der Staatsgewalt statt miteinander gegeneinander wirken und den Staat dadurch der Zerrüttung und Auflösung

entgegentreiben. Die Reichsverfassung hat das schwere Problem gelöst, dieser Gefahr vorzubeugen und ein Zusammenwirken der Träger der Funktionen der souveränen Gewalt zu sichern.

So groß die politische und moralische Bedeutung ist, die der Wiederherstellung der deutschen Kaiserwürde innewohnt, die staatsrechtliche Stellung, welche dem König von Preußen als Inhaber der Präsidialrechte und als Bundesfeldherrn in dem Norddeutschen Bunde zukam, ist dadurch nicht geändert worden, daß an die Stelle des Bundespräsidiums und des Bundesfeldherrn der Deutsche Kaiser getreten ist. Die Reichsverfassung bezeichnet den Kaiser deshalb auch nicht als Oberhaupt oder Souverän des Reiches, sondern sie sagt ganz nüchtern und geschäftsmäßig in Art. 11 „das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt".

Damit ist aber auch die untrennbare Verbindung der preußischen Königskrone mit der Krone des Deutschen Kaisers ausgesprochen. Es gehört zu den fundamentalen Grundsätzen unserer Verfassung, daß der König von Preußen Deutscher Kaiser ist, daß dieselbe Person, die in Preußen die preußische Staatsgewalt auszuüben hat, im Reiche die Funktionen des Deutschen Kaisers ausübt. Die Reichsverfassung hat deshalb keine Vorschriften aufgenommen über den Erwerb der Kaiserkrone und über die Thronfolge und konnte keine Vorschriften darüber aufnehmen. Von rechtswegen ist vielmehr diejenige Person, welche nach preußischem Rechte König von Preußen ist, Deutscher Kaiser. Aus demselben Grunde konnte die Reichsverfassung auch keine Vorschriften aufnehmen über eine Regentschaft im Reiche für den Fall, daß der Kaiser infolge jugendlichen Alters oder Geisteskrankheit unfähig ist, die Regierungsrechte auszuüben. Es liegt hier nicht, wie man wohl gemeint hat, eine Lücke unseres Verfassungsrechts vor, sondern die Reichsverfassung hätte nur noch einmal einen Rechtssatz ausdrücklich aussprechen können, der inhaltlich in ihr schon enthalten ist und ebenso gilt, als wäre er ausdrücklich ausgesprochen worden. Indem die Verfassung erklärt, daß das Präsidium des Bundes dem König von Preußen zusteht, erklärt sie auch, daß diejenige Person, welche nach preußischem Rechte als Regent die königliche Gewalt auszuüben hat, auch als Regent das Präsidium des Bundes zu führen und die Funktionen des Kaisers auszuüben hat.

Der Kaiser als Inhaber von Funktionen der Reichsgewalt ist staatsrechtlich unverantwortlich. Aber seine Anordnungen und Verfügungen, die er im Namen des Reiches zu erlassen hat, sind nur rechtsgültig, wenn sie von dem Reichskanzler gegengezeichnet werden, der dadurch die Verantwortlichkeit für die kaiserlichen Willenserklärungen übernimmt (Art. 17). Obgleich der Art. 17 ganz allgemein von den Anordnungen und Verfügungen des Kaisers spricht, so giebt es von dem soeben angeführten Satze doch eine wichtige Ausnahme. Daß die Verfassung sie nicht ausdrücklich hervorhebt, erklärt sich aus ihrer Entstehungsgeschichte. Die Anordnungen und Verfügungen, die der Kaiser in Ausübung des militärischen Oberbefehls, der ihm über die gesamte Land- und Seemacht des Reiches zusteht, erläßt, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers nicht. Für sie giebt es eine rechtlich verantwortliche Person überhaupt nicht. In der Verfassung des Norddeutschen Bundes trat dies auch äußerlich hervor. Sie hatte die Funktionen geschieden, welche dem Präsidium des Bundes zustehen, und diejenigen, welche dem König von Preußen als Inhaber des Oberbefehls über die Bundeskriegsmarine (Art. 53) und als Bundesfeldherr (Art. 63) zustehen. Nur die Anordnungen des Bundespräsidiums bedurften der Gegenzeichnung des Reichskanzlers (Art. 17), nicht aber die Anordnungen des Oberbefehls über die Marine und das Landheer. In der Reichsverfassung ist der Titel „Deutscher Kaiser" an die Stelle des Inhabers des Oberbefehls über die Kriegsmarine des Reiches und des Bundesfeldherrn getreten (Art. 53, 63). Es ist aber zweifellos und unbestritten, daß der Art. 17 auf die Anordnungen und Verfügungen, die der Kaiser in Ausübung des Oberbefehls erläßt, sich nicht bezieht.

Der Kaiser ist nicht Monarch des Reiches, aber er ist es, der das Reich persönlich zu vertreten hat. Ihm stehen deshalb auch im ganzen Reiche die persönlichen Ehrenrechte eines Monarchen zu, und er ist in dem ganzen Reiche gegen Hochverrat, Thätlichkeiten und Beleidigungen in derselben Weise durch höhere Strafandrohungen geschützt, wie die einzelnen Landesherren in ihrem Bundesstaate (Strafgesetzbuch § 80, 94, 95). Da es ferner zu den Funktionen des Kaisers gehört, das Reich völkerrechtlich anderen Staaten gegenüber zu vertreten, so wird ihm auch nicht bloß in seiner Eigenschaft als König von Preußen,

sondern auch in der des Deutschen Kaisers von allen anderen Staaten völkerrechtlich die Stellung eines Souveräns zuerkannt.

Der Glanz der Kaiserwürde, die politischen und sozialen Pflichten, welche dem Kaiser als persönlichen Vertreter des Reiches nach innen und nach außen obliegen, mußten es mit sich bringen, daß der königliche Hofhalt zu einem kaiserlichen mit größerer Pracht, aber auch größerem Aufwande sich entfaltete. Preußen hat es aber als ein nobile officium betrachtet, die erhöhten Kosten des kaiserlichen Hofhaltes selbst zu bestreiten, und hat die Krondotation des Königs durch die Gesetze vom 27. Januar 1868 und 20. Februar 1889 erhöht, damit der Kaiser den gesteigerten Anforderungen genügen könne. Für die Bestreitung der Ausgaben zur Erhaltung der äußeren kaiserlichen Würde und des kaiserlichen Hofhaltes zahlt das Reich keinen Beitrag.

Die Funktionen der Reichsgewalt, welche dem Kaiser zustehen, sind nicht nur sehr bedeutsam, sondern auch äußerst mannigfaltig und stehen zum Teil in engem Zusammenhange mit den Funktionen des Bundesrates. Es soll deshalb hier nicht eine vollständige Aufzählung erfolgen. Es mag genügen die staatsrechtliche Stellung des Kaisers als Inhaber wichtiger Funktionen der souveränen Reichsgewalt in folgendem zu charakterisieren:

1. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten (Art. 11). Er allein hat anderen Staaten gegenüber den Willen des Reiches zu erklären oder in seinem Auftrage erklären zu lassen. Er hat im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen und Konsuln zu bestellen und zuzulassen (Art. 11, 56). Doch ist zur Erklärung des Krieges die vorherige Zustimmung des Bundesrates erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt. Zum Abschluß von Verträgen mit fremden Staaten, die sich auf solche Gegenstände beziehen, welche dem Bereiche der Reichsgesetzgebung angehören, bedarf der Kaiser der Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit ist die Genehmigung des Reichtages erforderlich (Art. 11).

2. Soweit dagegen der Wille des Reiches in der Form eines Gesetzes zu erklären ist, hat nicht der Kaiser, sondern der

Bundesrat nach vorheriger Zustimmung des Reichstages das Gesetz zu erlassen (Art. 5). Der Bundesrat ist es, der ein Reichsgesetz sanktioniert, d. h. sein Beschluß ist es, der dem Inhalte eines Gesetzentwurfes Rechtskraft verleiht. Aber diese Rechtskraft wirkt zunächst nur für den Kaiser und den für seine Regierungsakte verantwortlichen Reichskanzler. Der Kaiser hat das vom Bundesrate sanktionierte Gesetz auszufertigen, d. h. er hat durch seine Unterschrift die Sanktion des Bundesrates zu beglaubigen, und er hat das Gesetz zu verkündigen, d. h. den Befehl zu erteilen, das Gesetz in der gesetzlich vorgeschriebenen Form bekannt zu geben und dadurch für die Bundesstaaten und die Unterthanen verbindlich zu machen (Art. 17). Der Kaiser ist zur Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze verpflichtet, sofern das Gesetz in verfassungsmäßiger Weise zustande gekommen ist. Es steht ihm nicht das Recht zu, einem Gesetze die Ausfertigung und Verkündigung zu versagen, weil er mit dem Inhalte nicht einverstanden ist. Der Reichskanzler trägt deshalb durch seine Gegenzeichnung der Ausfertigung und Verkündigung auch nicht die Verantwortlichkeit für den Inhalt des Gesetzes, sondern nur dafür, daß das Gesetz verfassungsmäßig erlassen worden ist. Daß hieraus aber nicht ein Zwiespalt zwischen dem Kaiser und dem Bundesrat sich entwickeln kann, dafür hat die Verfassung in anderer Weise Vorsorge getragen, die schon angedeutet worden und die später noch näher auszuführen sein wird.

3. Der Kaiser führt und leitet die Regierung des Reiches, soweit nicht der Bundesrat nach ausdrücklicher Vorschrift der Verfassung einzelne Verwaltungsgeschäfte zu erledigen hat. Dieser Rechtssatz ist nicht in der Verfassung ausgesprochen worden, aber die Verfassung und die gesamte Reichsgesetzgebung haben ihn anerkannt und in seinen Folgerungen durchgeführt. So hat der Kaiser die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen. Er hat die Anordnungen und Verfügungen im Namen des Reiches zu erlassen (Art. 17). Er hat den Reichskanzler und die Reichsbeamten zu ernennen und zu entlassen (Art. 15, 18). Insoweit ausnahmsweise einzelne Klassen von Reichsbeamten nicht von dem Kaiser, sondern von den Landesherren zu ernennen sind, wie die Betriebsbeamten und unteren Beamten der Post und Telegraphie (Art. 50), sind doch auch sie, wie alle Reichsbeamte, verpflichtet, den Anordnungen des Kaisers

Folge zu leisten (Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873 § 1). Hierin ist enthalten, daß dem Kaiser die oberste Leitung der gesamten Reichsverwaltung zukommt. Der Kaiser hat ferner in Ausübung der Reichsregierung den Bundesrat und Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen (Art. 12). Auch hat er den Reichstag aufzulösen, aber nur auf Grund eines Beschlusses des Bundesrates, der indessen von dem Bundesrate wiederum nur unter Zustimmung des Kaisers gefaßt werden kann (Art. 24). Endlich werden die Beschlüsse des Bundesrates, die der Zustimmung des Reichstags bedürfen, von dem Reichskanzler im Namen des Kaisers dem Reichstage vorgelegt (Art. 16).

4. Der Kaiser hat den Oberbefehl über die gesamte Land- und Seemacht des Reiches in Frieden und Krieg zu führen (Art. 53, 63). Jedoch hat Bayern das Sonderrecht, daß die bayerischen Truppen in Friedenszeiten unter dem Oberbefehl des Königs von Bayern stehen, nur im Kriege — und zwar vom Beginn der Kriegsbereitschaft an — sind die bayerischen Truppen verpflichtet, den Befehlen des Kaisers unbedingt Folge zu leisten (Vertrag vom 23. November 1870 III § 5). Die Kriegsbereitschaft ist vom Kaiser anzuordnen und es ist nur von formeller Bedeutung, wenn die Kriegsbereitschaft der bayerischen Truppen von dem König von Bayern, aber auf Veranlassung des Kaisers anzuordnen ist. Auch kann der Kaiser, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, jeden Teil desselben (mit Ausnahme Bayerns) in den Kriegszustand erklären (Art. 68). Der Kaiser hat ferner die Präsenzstärke des deutschen Heeres zu bestimmen, d. h. die Zahl der Mannschaften, die unter der Fahne gehalten werden (Art. 63). Doch ist der Kaiser in Ausübung dieses Rechts beschränkt und zwar einerseits durch die Bestimmungen der Reichsverfassung Art. 57, 59 und der Reichsgesetze über die Wehrpflicht und andererseits durch die Vorschrift des Art. 60 der Verfassung, wonach die Friedenspräsenzstärke des Heeres, d. h. das Maximum der Mannschaften des Landheeres, welche im Frieden dauernd unter der Fahne gehalten werden dürfen, im Wege der Reichsgesetzgebung festzustellen ist. In diese Maximalzahl werden aber nicht eingerechnet die Freiwilligen, Unteroffiziere und Offiziere. Ob das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke auf ein Jahr, auf mehrere Jahre oder auf unbestimmte Dauer bis

zur gesetzlichen Abänderung zu erlassen ist, wird von der Verfassung nicht bestimmt. Herkömmlicherweise wird das Gesetz aber auf mehrere Jahre erlassen. Das gegenwärtig geltende Gesetz vom 25. März 1899 ist bis zum 31. März 1904 erlassen worden und hat die Friedenspräsenzstärke auf 495 000 Mann im Durchschnitt festgesetzt.

Dagegen hat der Kaiser die Verwaltung des Landheeres nicht zu führen. Das deutsche Heer besteht aus den Truppen der einzelnen Bundesstaaten. Die Heeresverwaltung ist von ihnen nach Maßgabe der Reichsmilitärgesetze zu führen. Aber dem Kaiser stehen weitgehende Rechte zu, um die Einheit und Schlagfertigkeit des deutschen Heeres trotz seiner Zusammensetzung aus den Kontingenten der verschiedenen Staaten herzustellen und zu erhalten. Die Höchkommandierenden eines Kontingents, sowie alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen, und alle Festungskommandanten werden von dem Kaiser ernannt und haben ihm den Fahneneid zu leisten. Der Kaiser hat die Pflicht und das Recht dafür Sorge zu tragen, daß alle Truppenteile vollzählig und kriegstüchtig vorhanden sind und daß Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaften, sowie in der Qualifikation der Offiziere hergestellt und erhalten wird. Zu diesem Behufe ist der Kaiser berechtigt, sich jederzeit durch Inspektionen von der Verfassung der einzelnen Kontingente zu überzeugen und die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel selbst anzuordnen (Art. 63).

Indes geben die bisher besprochenen Bestimmungen der Reichsverfassung über die dem Kaiser zustehenden Funktionen der Militärgewalt keine genügende Vorstellung von der Stellung des Kaisers als des obersten Kriegsherrn im Deutschen Reiche. Die Verfassung hat einzelne Rechte nicht dem Kaiser zugewiesen, sondern dem König von Preußen, teils um das Selbstbewußtsein der deutschen Landesherren wenigstens in der Form zu schonen, teils aus Gründen der Gesetzestechnik. So sind die Verordnungen, welche zur Ausführung der Reichsmilitärgesetze erforderlich sind, um die unentbehrliche Einheit in der Verwaltung, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des deutschen Heeres zu erhalten nicht von dem Kaiser zu erlassen. Aber die von dem König von Preußen für die preußische Armee erlassenen Verordnungen sind durch den Aus-

schuß des Bundesrates für das Landheer und die Festungen den einzelnen Kontingentsherren mitzuteilen, die sie als landesherrliche Verordnungen für ihre Truppen zu verkünden haben (Art. 63 Abs. 5). Nur für Bayern besteht eine derartige Pflicht nicht. Bayern hat sich nur „vorbehalten“, die volle Übereinstimmung mit dem Reichsheer herzustellen. Doch ist dies bisher durchweg geschehen. Ferner aber kann der Bundesrat gegen die Stimme des Königs von Preußen keinen Gesetzesentwurf annehmen, sofern dadurch die bestehenden Einrichtungen des Militärwesens in irgend einer Beziehung geändert werden sollen (Art. 5 Abs. 2). Weiterhin gelten für alle Staaten teils auf Grund der Versailler Verträge, teils auf Grund von besonderen Militärkonventionen über die Ordnung des Militärwesens Bestimmungen, die bald mehr, bald weniger von den Vorschriften der Verfassung abweichen. Durch die Militärkonventionen, welche Sachsen am 7. Februar 1867 mit dem König von Preußen als dem künftigen Bundesfeldherrn, und Württemberg am 25. November 1870 mit dem Norddeutschen Bunde abgeschlossen haben, sind einzelne Vorschriften in Art. 63—66 der Verfassung, wenn auch nicht in sehr tiefgreifender Weise, für die Verhältnisse dieser Staaten modifiziert worden. Der weitgehenden Sonderrechte Bayerns ist schon Erwähnung geschehen. Die anderen 21 Bundesstaaten aber haben mit Preußen Militärkonventionen abgeschlossen, durch welche das Recht und die Pflicht, die Truppenteile dieser Staaten zu verwalten, auf den König von Preußen übergegangen sind. Diese Verträge weisen zwar im einzelnen einige Verschiedenheiten auf, aber ihr Ergebnis ist doch, daß es in Deutschland nicht, wie dies nach der Verfassung möglich wäre, 25, sondern nur vier Militärverwaltungen giebt, die preußische, bayerische, württembergische und sächsische.

So ist durch ein allerdings überaus künstliches System von Rechtssätzen der Verfassung und von Vertragsbestimmungen und unter einer weitgehenden Rücksicht auf das Selbstbewußtsein der deutschen Landesherren das Wesentliche erreicht und gesichert worden: die Einheitlichkeit und Schlagfertigkeit des deutschen Heeres. So schwierig es ist eine klare Übersicht über diese verschiedenartigen und zum Teil sich durchkreuzenden Bestimmungen zu gewinnen, so sind in ihnen doch überall der weite Blick und die feste Hand des Staatsmannes zu erkennen,

der, immer das große Ziel im Auge behaltend, in der Form und in unwesentlichen Dingen nachgebend, die unerschütterlichen Grundlagen gelegt hat, auf denen die Einheit der Nation in einem nationalen Heere verwirklicht ist. Staatsrechtlich besteht das Heer aus den Kontingenten der verschiedenen Staaten, in Wirklichkeit ist es, wie der Art. 63 unserer Verfassung sagt, ein einheitliches Heer und der Deutsche Kaiser sein oberster Kriegsherr.

5. Als der Norddeutsche Bund gegründet ward, hatte nur Preußen eine Kriegsmarine. Durch die Verhältnisse war es gegeben, daß sie zur Bundeskriegsmarine erklärt und unter den alleinigen Oberbefehl und die alleinige Verwaltung des Königs von Preußen gestellt ward. Kein anderer Landesherr konnte irgend einen Anspruch hierauf erheben. So steht denn auch dem Kaiser über die Kriegsmarine des Reiches allein der Oberbefehl zu und er führt allein nach Maßgabe der Reichsgesetze ihre Verwaltung. Auch in Bezug auf die Reichsgesetze über die Marine steht aber dem König von Preußen das Recht zu, daß der Bundesrat gegen seine Stimme keinen Gesetzesentwurf annehmen kann, durch welchen die bestehenden Einrichtungen geändert werden sollen (Art. 53, Art. 5).

6. Endlich hat der Kaiser, nicht auf Grund der Reichsverfassung, aber nach späteren Reichsgesetzen im Namen des Reiches die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen und in den deutschen Schutzgebieten auszuüben. Hiervon wird später noch zu sprechen sein.

II.

Der Bundesrat.

Der Kaiser ist nicht nur das monarchische Element der Reichsverfassung, sondern durch den Kaiser ist Preußen auch die führende Macht im Reiche. Daß aber das Reich nicht eine Monarchie, nicht ein Einheitsstaat ist, zeigt sich in der Institution des **Bundesrates**. Er ist die organisierte Einheit der Glieder des Reiches, der 25 Bundesstaaten. Ihm stehen diejenigen Funktionen der souveränen Reichsgewalt zu, welche die Verfassung nicht dem Kaiser zugewiesen hat. In dem Bundesrat üben die Glieder des Reiches ihre Mitgliedschafts-

rechte an der Reichsregierung aus. Es können in ihm deshalb auch nur die Glieder des Reiches vertreten sein und es müssen alle Glieder das Recht haben, darin vertreten zu sein. Daraus folgt, daß das Reichsland Elsaß-Lothringen in dem Bundesrat nicht vertreten sein kann, solange es eine Provinz des Reiches bildet und nicht zu einem Bundesstaate mit einer selbständigen Staatsgewalt gestaltet ist. Würde, wie dies namentlich in dem Reichslande oft gefordert worden ist, Elsaß-Lothringen eine Vertretung im Bundesrate gegeben, so würde thatsächlich die Zahl der preußischen Stimmen vermehrt, nicht aber Elsaß-Lothringen eine besondere Stimme gegeben werden. Der Kaiser kann nicht in Vertretung Elsaß-Lothringens in anderem Sinne seine Stimme abgeben lassen, als er dies in seiner Eigenschaft als König von Preußen thut. Damit steht nicht in Widerspruch, daß nach dem Reichsgesetze vom 4. Juli 1879 § 7 der Statthalter von Elsaß-Lothringen Kommissäre in den Bundesrat abordnen kann, welche an den Beratungen, nicht aber an der Beschlußfassung über Angelegenheiten, die die Interessen Elsaß-Lothringens berühren, teilnehmen können. Sie sind nur Auskunftspersonen.

Besteht der Bundesrat aus den Vertretern aller Glieder des Reiches, so ist doch die politische Macht und Bedeutung der einzelnen Bundesstaaten so verschieden, daß eine Ausgleichung notwendig ist. Dieselbe ist dadurch herbeigeführt, daß den einzelnen Staaten eine verschiedene Stimmenzahl zukommt und daß einigen Staaten Sonderrechte eingeräumt sind. Für die Verteilung der Stimmenzahl knüpfte die Verfassung des Norddeutschen Bundes an die Bestimmungen der Bundesakte von 1815 über die Verteilung der Stimmen in dem Plenum des ehemaligen Bundestages an, so jedoch, daß Preußen die Stimmen der ehemaligen Staaten Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt a. M. zugeteilt wurden. Auch bei der Aufnahme der süddeutschen Staaten hielt man sich hieran, so jedoch daß die Stimmen Bayerns von vier auf sechs erhöht wurden (Art. 6). Demnach führt Preußen im Bundesrat 17, Bayern 6, Sachsen und Württemberg je 4, Baden und Hessen je 3, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig je 2 Stimmen, die übrigen Staaten je eine Stimme. Die 25 Bundesstaaten führen demnach im Bundesrat 58 Stimmen, die absolute Mehrheit beträgt 30 Stimmen (Art. 6).

Der Bundesrat ist, wie es seit der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts der Reichstag zu Regensburg war, wie es der Bundestag zu Frankfurt a. M. war, ein Kongreß der Gesandten der deutschen Staatsregierungen. Er besteht aus Bevollmächtigten der Inhaber der Landesgewalten. Nur die Aufträge, die den Bevollmächtigten von ihren Vollmachtgebern erteilt werden, haben sie auszuführen, sie haben nicht nach eigener Ansicht und eigener Überzeugung sich zu äußern und abzustimmen. Die Aufträge werden erteilt von den Inhabern der Landesstaatsgewalten, den Landesherren und den Senaten der Hansestädte. Dem Landtage oder der Bürgerschaft in den Hansestädten steht ein verfassungsmäßiges Recht der Mitwirkung hierbei nicht zu. Auch kann, wie ich schon ausgeführt habe, der Landesherr sich nicht selbst rechtlich beschränken, indem er durch ein Landesgesetz dem Landtage eine solche Mitwirkung einräumte.

Die Erteilung des Auftrages an den Bevollmächtigten ist aber ein Regierungsakt des Landesherrn. Nach der Verfassung der meisten Staaten erhält ein landesherrlicher Regierungsakt erst durch Gegenzeichnung eines Ministers seine Gültigkeit, der dadurch rechtlich und politisch die Verantwortlichkeit übernimmt. Demgemäß ist auch der Minister dem Landtage für die Instruktionen, die dem Bevollmächtigten zum Bundesrat erteilt werden, verantwortlich. Auch steht es durchaus nicht im Widerspruch mit der Reichsverfassung, wenn ein Landtag das Verhalten der Staatsregierung in dem Bundesrat in Vergangenheit oder Zukunft zum Gegenstand seiner Beratungen macht und in Resolutionen oder Adressen seiner Ansicht hierüber Ausdruck giebt. „Die Landtage sind," wie Fürst Bismarck erklärte, „immer befugt, das Auftreten ihrer Minister in Bezug auf die Reichspolitik vor ihr Forum zu ziehen und ihre Wünsche den Ministern kund zu thun."

Der Bevollmächtigte ist seinem Auftraggeber, dem Landesherrn oder dem Senate, dafür verantwortlich, daß er nur seinen Instruktionen gemäß handelt und abstimmt. Aber der Bundesrat hat nur die Vollmachtsurkunde, die dem Bevollmächtigten erteilt wird, zu prüfen. Ist sie rechtsgültig ausgestellt, so giebt der Bevollmächtigte die Stimme des Staates mit rechtlicher Wirksamkeit ab, selbst wenn er dem ihm erteilten Auftrage zuwider abgestimmt hat. Er verletzt damit seine Amtspflicht, er kann sogar im einzelnen Falle sich da-

durch kriminell strafbar machen, aber die Stimme ist rechtsgültig abgegeben. Der Beschluß des Bundesrates kann deshalb nicht angefochten werden.

Jeder Bundesstaat hat das Recht, so viele Bevollmächtigte zu ernennen, als er im Bundesrate Stimmen zu führen hat. Es sollte dadurch einerseits den größeren Staaten die Möglichkeit gegeben werden, sich für die verschiedenartigen Angelegenheiten, über welche im Bundesrate Beschluß zu fassen ist, durch ihre bedeutendsten und sachverständigsten Beamten vertreten zu lassen, und andererseits wird dadurch doch verhindert, daß nicht durch eine allzu große Zahl von Bevollmächtigten die Verhandlungen verzögert und erschwert werden. Indes können, wie sich schon aus dem Gesagten ergiebt, die einem Staate zustehenden Stimmen nur einheitlich durch den stimmführenden Bevollmächtigten abgegeben werden (Art. 6).

Eine verfassungsmäßige Pflicht der Bundesstaaten, sich im Bundesrate vertreten zu lassen und an dessen Abstimmungen teilzunehmen, besteht nicht. Versäumt aber ein Bundesstaat das ihm zustehende Recht auszuüben, so hat dies nur die Folge, daß die nicht vertretenen oder nicht instruierten Stimmen nicht gezählt werden (Art. 7). Die mit so großer Kunst auf dem Reichstage zu Regensburg und dem Bundestage zu Frankfurt a. M. geübte Politik, die Geschäfte dadurch zu verschleppen, daß den Gesandten keine oder ungenügende Instruktionen erteilt werden, ist im Bundesrate nicht möglich.

Jeder Bevollmächtigte zum Bundesrate ist berechtigt, an allen Beratungen teilzunehmen, aber auch im Reichstage zu erscheinen und jeder Zeit dort das Wort zu ergreifen, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch wenn dieselben etwa in Widerspruch mit einem von dem Bundesrate gefaßten Beschlusse stehen sollten. Der Bevollmächtigte kann deshalb auch nicht gleichzeitig Mitglied des Reichstags sein (Art. 9), da die Mitglieder des Reichstags nicht an Aufträge gebunden sein dürfen und nur nach ihrer Überzeugung zu sprechen und abzustimmen haben (Art. 29).

Den Bevollmächtigten zum Bundesrate hat der Kaiser nach Art. 10 den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren. Der unbestrittene Sinn dieses nicht sehr klar formulierten Satzes ist der, daß den nichtpreußischen Bevollmächtigten die völkerrechtlichen Vorrechte der Gesandten zukommen.

Der Bundesrat tritt nur auf Berufung des Kaisers zusammen, der ihn auch zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen hat. Der Kaiser ist aber verpflichtet, den Bundesrat jährlich mindestens einmal zu berufen, und außerdem ist er verpflichtet, ihn zu berufen, sobald die Berufung von Staaten, die zusammen ein Drittel der Bundesratsstimmen führen, verlangt wird (Art. 13, 14). Die Berufung des Bundesrates kann erfolgen, auch ohne daß der Reichstag berufen wird, und der Bundesrat kann auch seine Beratungen fortführen, nachdem der Reichstag geschlossen ist. Aber der Reichstag kann nur tagen, wenn auch gleichzeitig der Bundesrat tagt (Art. 13). Thatsächlich ist jedoch der Bundesrat seit dem Jahre 1882 von dem Kaiser nicht mehr geschlossen worden. Nach seiner Berufung im Jahre 1883 hat der Kaiser den Bundesrat immer nur vertagt. Die praktische Bedeutung liegt jedoch nur darin, daß der Bundesrat, wenn er nach der Vertagung zusammentritt, keiner förmlichen Eröffnung bedarf.

Den Vorsitz und die Leitung der Geschäfte führt der Reichskanzler, der — mit Unrecht wird es bestritten — zugleich ein Bevollmächtigter zum Bundesrat sein muß (Art. 15). Wenn die Verfassung auch darüber keine Vorschrift enthält, so wird der Reichskanzler doch immer ein preußischer Bevollmächtigter sein müssen. Er kann sich aber in dem Vorsitz durch ein jedes andere Mitglied mittels schriftlichen Auftrages vertreten lassen (Art. 15). Doch hat Bayern das Sonderrecht, daß, wenn alle preußischen Bevollmächtigten verhindert sind den Reichskanzler zu vertreten, der Reichskanzler seine Vertretung einem bayerischen Bevollmächtigten übertragen muß. Eine politische Bedeutung kommt diesem Sonderrechte nicht zu.

Die einzelnen Angelegenheiten, über welche der Bundesrat zu beraten und zu beschließen hat, gelangen an ihn entweder durch Vorlage des Reichskanzlers als des Vorsitzenden, soweit der Bundesrat von Amtswegen bestimmte Geschäfte zu erledigen hat, oder durch Vorlage des Reichskanzlers im Auftrage des Kaisers oder aber auf Antrag eines Bundesstaates (Art. 7).

Zu einem gültigen Beschluß des Bundesrates ist in der Regel erforderlich, aber auch genügend die absolute Stimmenmehrheit der abgegebenen Stimmen. Werden alle 58 Stimmen abgegeben, so genügen also 30 Stimmen. Bei Stimmengleichheit geben die preußischen Stimmen den Ausschlag. Von

dieser Regel giebt es jedoch sehr wichtige Ausnahmen. Folgerichtig, wenn auch von keiner großen politischen Bedeutung, ist zunächst die Bestimmung der Verfassung, daß bei der Beschlußfassung über Angelegenheiten, für welche nach der Verfassung einem Bundesstaate ein Exemtionsprivilegium zusteht, dieser Staat an der Abstimmung nicht beteiligt ist (Art. 7). So steht bei der Beschlußfassung über den Entwurf eines Gesetzes, das sich auf die Besteuerung des inländischen Bieres bezieht, Bayern, Württemberg und Baden ein Stimmrecht nicht zu.

Rechtlich wie politisch ist dagegen von großer Tragweite die Vorschrift der Verfassung in Art. 78 Abs. 1, daß Veränderungen der Verfassung zwar im Wege der Gesetzgebung erfolgen, aber als abgelehnt gelten, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben. Damit ist gesagt, daß gegen den Willen des Königs von Preußen, dem 17 Stimmen zustehen, eine Verfassungsänderung nicht möglich ist. Damit ist aber auch den drei anderen Königreichen, Bayern, Sachsen und Würtemberg, die zusammen 14 Stimmen führen, die Möglichkeit gegeben, jede Verfassungsänderung zu hindern, ebenso wie die süddeutschen Staaten, Bayern, Würtemberg, Baden und Hessen mit 16 Stimmen diese Möglichkeit besitzen. Aber auch eine Majorisierung der Kleinstaaten durch die größeren ist ausgeschlossen, da sie, wenn sie zusammenhalten, über 17 Stimmen verfügen. Andererseits ist dadurch aber auch dem vorgebeugt, daß eine von Preußen und der Mehrheit der Staaten und von dem Reichstage für notwendig erkannte Änderung der Verfassung an dem Widerstand eines einzelnen Staates scheitert. Eine dreißigjährige Erfahrung hat gezeigt, daß die Ausbildung und Ausgestaltung des Reiches als eines Bundesstaates durch diese Vorschrift nicht gehindert wird, daß sie insbesondere einer Erweiterung der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Reiches auf alle die Angelegenheiten, die einer einheitlichen Normierung in Deutschland bedürfen, nicht störend im Wege steht. Sie bietet aber das sicherste Bollwerk, das die Verfassung den Bestrebungen, das Reich aus einem Bundesstaat in einen Einheitsstaat umzuwandeln, entgegengestellt. Daß zu Verfassungsänderungen, durch welche Sonderrechte einzelner Staaten abgeändert werden sollen, außerdem die Zustimmung des bevorrechteten Staates erfordert wird (Art. 78 Abs. 2), ist schon eingehend erörtert worden.

Zu den Sonderrechten Preußens gehört es aber auch, daß Gesetzentwürfe, durch welche die geltenden Bestimmungen über das Militärwesen und die Kriegsmarine sowie über die Zölle und die von dem Reiche auferlegten Verbrauchsabgaben (von Tabak, Branntwein, Bier und Zucker) abgeändert werden sollen, nur mit Zustimmung Preußens angenommen werden können (Art. 5 Abs. 2). Da die Finanzkraft des Reiches bisher und wohl auch für eine absehbare Zukunft auf den Einnahmen aus den Zöllen und den Verbrauchsabgaben beruht, so ist damit gesagt, daß an den militärischen und finanziellen Grundlagen des Reiches gegen den Willen des Kaisers eine Änderung nicht vorgenommen werden kann.

Endlich erfolgt, wie schon erwähnt, die Auflösung des Reichstages zwar auf Grund eines Beschlusses des Bundesrates, aber der Bundesrat kann ihn nur mit Zustimmung Preußens, oder wie die Verfassung in diesem Falle sagt, mit Zustimmung des Kaisers fassen (Art. 24).

Zur Vorbereitung der Beratung und Beschlußfassung des Bundesrates wie zur Erledigung einzelner Verwaltungsgeschäfte müssen aus den Mitgliedern des Bundesrates sieben Ausschüsse gebildet werden. In jedem dieser Ausschüsse müssen Preußen und mindestens vier Bundesstaaten vertreten sein. Aber jeder Staat führt in ihnen nur eine Stimme. Die Mitglieder des Ausschusses für das Landheer und die Festungen und des Ausschusses für das Seewesen werden von dem Kaiser ernannt. Doch hat Bayern das Sonderrecht, daß es ein Mitglied zu dem ersteren dieser Ausschüsse zu ernennen hat. Durch die mit Sachsen und Württemberg abgeschlossenen Militärkonventionen hat der Kaiser aber auch sich verpflichtet, je einen Bevollmächtigten dieser Staaten zu Mitgliedern dieses Ausschusses zu ernennen. Die Mitglieder der fünf anderen Ausschüsse (für Zoll- und Steuerwesen, für Handel und Verkehr, für Eisenbahnen, Post und Telegraphen, für Justizwesen und für Rechnungswesen) werden von dem Bundesrate selbst gewählt. (Art. 8). Außer diesen verfassungsmäßigen Ausschüssen kann der Bundesrat aus seinen Mitgliedern zur Vorberatung seiner Angelegenheiten noch andere Ausschüsse bestellen und hat dies mehrfach gethan, so den Ausschuß für die Verfassung, für Elsaß-Lothringen u. s. w.

Eine ganz andere Stellung als alle diese Ausschüsse

nimmt ein achter durch die Verfassung angeordneter Ausschuß ein, der Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten. Er besteht aus den Bevollmächtigten Bayerns, Sachsens und Württembergs und zwei vom Bundesrat jährlich zu wählenden Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten. Der bayerische Bevollmächtigte führt in ihm den Vorsitz. Preußen ist darin nicht vertreten. Dieser Ausschuß hat weder die Geschäfte des Bundesrates vorzubereiten noch hat er Verwaltungsangelegenheiten zu erledigen. Er hat vielmehr einer anderen Aufgabe zu dienen. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, er hat damit die auswärtige Politik des Reiches zu leiten und zwar ohne Mitwirkung des Bundesrates, soweit es sich nicht um Abschluß von Verträgen über Gegenstände handelt, die in den Bereich der Gesetzgebung fallen. Aber es liegt im Interesse der größeren Bundesstaaten wie in dem des Reiches selbst, daß sie über den Gang der auswärtigen Politik, insbesondere über wichtige Verhandlungen in Kenntnis gesetzt werden und daß ihnen Gelegenheit gegeben werde, darüber sich zu äußern. Hierzu soll der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten dienen, dem der Reichskanzler im Auftrage des Kaisers Mitteilungen über die auswärtige Politik zu machen hat, sofern dies für erforderlich erachtet wird. Indes tritt dieser Ausschuß doch nur selten zusammen. In der Praxis hat sich, wie noch zu erwähnen sein wird, ein anderer Weg als geeigneter erwiesen, um den angegebenen Zweck zu erreichen.

Die staatsrechtlichen Funktionen, die der Bundesrat auszuüben hat, sind Funktionen der souveränen Reichsgewalt, sie sind Funktionen der Gesetzgebung, der Verwaltung, der Rechtsprechung. Aber auch soweit der Bundesrat Funktionen der Verwaltung oder der Rechtsprechung ausübt, hat er nicht die staatsrechtliche Stellung einer Behörde oder eines Gerichts, sondern die eines Inhabers der souveränen Gewalt. Der Bundesrat, der nichts anderes ist als die in ihm zu einer Einheit organisierten Inhaber der Landesstaatsgewalten, ist deshalb unverantwortlich, mag er ein Gesetz erlassen, einen Verwaltungsakt vornehmen oder die Gerichtsbarkeit ausüben. Die Bevollmächtigten sind nur ihrem Bundesstaat dafür verantwortlich, daß sie den ihnen gewordenen Auftrag ausführen, aber ihre Auftraggeber, die Landesherrn, sind für diesen Auftrag unverantwortlich. Der Beschluß des Bundesrates ist nur der Be-

schluß der verfassungsmäßigen Mehrheit der rechtlich unverantwortlichen Inhaber der Landesgewalten. Im Reiche kann niemand, auch der Reichskanzler nicht, der als solcher überhaupt kein Stimmrecht im Bundesrate hat, für einen Beschluß des Bundesrates verantwortlich gemacht werden. Der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit ist im Reiche insoweit beschränkt, als Funktionen der Reichsgewalt nicht vom Kaiser, sondern vom Bundesrate zu vollziehen sind. Nicht im Reiche, sondern nur in den einzelnen Staaten kann der Minister, der die Instruktionen, die dem Bevollmächtigten zum Bundesrate erteilt werden, gegengezeichnet hat, von dem Landtage hierfür nach Maßgabe der Landesverfassung verantwortlich gemacht werden.

Die wichtigste Funktion des Bundesrates ist die der Gesetzgebung. Der Bundesrat hat die Reichsgesetze zu erlassen. Freilich ist er hierbei an die vorhergehende Mitwirkung des Reichstages und die nachfolgende des Kaisers gebunden. Der Bundesrat kann kein Gesetz erlassen, dem nicht vorher der Reichstag seine Zustimmung erteilt hat. „Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrates und des Reichstages ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend", wie Art. 5 Abs. 1 der Verfassung erklärt. Indessen ist, wie sich aus Art. 7 Ziffer 1 ergiebt, in allen Fällen der Beschluß, durch welchen ein Gesetz sanktioniert wird, von dem Bundesrat zu fassen, nachdem der Reichstag dem Gesetzentwurf zugestimmt hat. Auch wenn der Entwurf von dem Bundesrate beschlossen und von dem Reichstage ohne eine jede Änderung angenommen worden ist, hat der Bundesrat, ohne durch seinen früheren Beschluß gebunden zu sein, in voller Freiheit den Beschluß, durch welchen der Entwurf sanktioniert wird, zu fassen. Er kann auch in diesem Falle die Sanktion verweigern, wenn etwa in der Zwischenzeit einzelne Regierungen ihren Bevollmächtigten andere Instruktionen erteilt haben.

Sogenannte Notverordnungen oder Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft, wie sie in den meisten Bundesstaaten der Landesherr ohne Mitwirkung des Landtages im Falle eines Notstandes erlassen kann, die aber außer Kraft gesetzt werden müssen, wenn der Landtag nachher seine Zustimmung verweigert, kennt die Reichsverfassung nicht. Nur einige wenige Reichsgesetze geben teils dem Bundesrate, teils

dem Kaiser die Ermächtigung Angelegenheiten, die nach den allgemeinen Rechtssätzen der Verfassung durch Reichsgesetze zu normieren sind, durch Verordnungen zu normieren, die aber dem Reichstage nachträglich zur Genehmigung vorzulegen sind. Erteilt der Reichstag die Genehmigung, so erhalten sie dadurch die rechtliche Geltung von Reichsgesetzen. Versagt der Reichstag die Genehmigung, so treten sie entweder mit der Versagung außer Kraft, oder sie sind von dem Bundesrate oder dem Kaiser, die sie erlassen haben, außer Kraft zu setzen. Zu der ersteren Klasse gehören z. B. die Verordnungen des Bundesrates, durch welche er das in § 16 der Gewerbeordnung enthaltene Verzeichnis der genehmigungspflichtigen gewerblichen Anlagen ergänzen kann, die Verordnungen des Kaisers, durch welche er mit Zustimmung des Bundesrates das Rechtsmittel der Revision in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten ausdehnen oder beschränken kann (Einführungsgesetz zur Zivilprozeßordnung § 6). Zu der zweiten Klasse gehören z. B. die Verordnungen des Bundesrates, durch welche nach § 56 b Abs. 2 der Gewerbeordnung gewisse Gegenstände und Leistungen zeitweilig vom Gewerbebetrieb im Umherziehen ausgeschlossen werden können.

Hat der Bundesrat ein Gesetz sanktioniert, so bedarf er der Mitwirkung des Kaisers zur Ausfertigung und Verkündigung des Gesetzes. (Siehe oben S. 55.)

Der Kaiser hat im Namen des Reiches völkerrechtliche Verträge abzuschließen. Aber er kann ohne Mitwirkung des Bundesrates das Reich auch durch einen völkerrechtlichen Vertrag nicht verpflichten, das Reichsrecht abzuändern oder für einen Gegenstand Rechtsnormen zu erlassen, die in den Bereich der Gesetzgebung gehören. Er bedarf vielmehr zum Abschluß solcher Verträge der vorherigen Zustimmung des Bundesrates und nur durch Genehmigung des Reichtages können solche Verträge Gültigkeit erlangen (Art. 11).

In Ausübung der souveränen Reichsgewalt hat der Bundesrat ferner **Verwaltungsfunktionen** auszuüben. Sofern die Verfassung oder ein Reichsgesetz nichts anderes bestimmen, hat der Bundesrat über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen zu beschließen (Art. 7 Ziff. 2). Hiernach ist der Bundesrat zuständig, Verwaltungsverordnungen, die über die Ausführungen

der Reichsgesetze den Verwaltungsbehörden des Reiches und der Bundesstaaten Anweisungen erteilen, zu erlassen. Soweit derartige Verordnungen sich an die Landesbehörden wenden, sind die Bundesstaaten verpflichtet, sie diesen bekannt zu geben und dafür Sorge zu tragen, daß sie beachtet werden, während es dem Kaiser nach Art. 17 obliegt, darüber zu wachen, daß dies geschieht. Der Bundesrat hat nicht über die Verwaltungsbehörden des Reiches und der Bundesstaaten eine Aufsicht zu führen. Er kann deshalb an sie keine Verfügungen, keine Befehle für die Erledigung einzelner Verwaltungsgeschäfte erteilen.

Das Recht des Bundesrates Verwaltungsverordnungen zu erlassen ist aber vielfach beschränkt. Zunächst ist der Kaiser zuständig, die Verwaltungsverordnungen für die Verwaltung der Post und Telegraphie (Art. 50) und für die kaiserliche Marine (Art. 53) und als König von Preußen die Verordnungen für das Landheer in dem früher (S. 57 u. f.) angegebenen Umfange zu erlassen, die von den Landesherrn, soweit sie noch eine selbständige Heeresverwaltung führen, ihren Behörden zur Nachachtung bekannt zu machen sind (Art. 63). Sodann können die Verwaltungsvorschriften, die zur Ausführung der Reichsgesetze über die Zölle und die Verbrauchsabgaben erlassen sind, nur mit Zustimmung Preußens abgeändert werden (Art. 37). In zahlreichen Reichsgesetzen wird aber auch dem Kaiser, dem Reichskanzler oder den Landesregierungen das Recht erteilt, allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Reichsgesetze zu erlassen.

Soweit der Bundesrat zuständig ist, Verwaltungsverordnungen zu erlassen, insoweit ist er auch zuständig, andere Einrichtungen, die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlich sind, zu beschließen. So kann er insbesondere über die Errichtung und Organisation von Reichsbehörden Beschluß fassen. Jedoch unterliegt die Ausübung dieses Rechtes des Bundesrates noch weitergehenden Beschränkungen. Sofern zur Errichtung und Unterhaltung einer Behörde Geldmittel erforderlich sind — und dies wird fast immer der Fall sein —, müssen diese Geldmittel durch Reichsgesetz bereit gestellt sein. Infolge dessen sind Errichtung und Organisation der meisten Reichsbehörden durch Reichsgesetz bestimmt, so daß der Kaiser, ohne daß es eines Beschlusses des Bundesrates bedürfte, die zur

Errichtung und Organisation der Behörden erforderlichen Verwaltungsakte vorzunehmen hat.

Weiterhin hat der Bundesrat nach Art. 7 Ziffer 3 über die Beseitigung der Mängel zu beschließen, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der von ihm erlassenen Verwaltungsvorschriften oder Einrichtungen hervortreten. Eine nähere Ausführung dieser Vorschrift enthält der Absatz 3 des Art. 36 der Verfassung. Um die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften bei der Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern des Reiches überwachen zu können, hat der Kaiser Reichsbeamte zu bestellen, welche den Zoll- und Steuerbehörden der Bundesstaaten beigeordnet werden. Die von diesen Beamten erstatteten Anzeigen über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze sich ergeben haben, hat der Kaiser dem Bundesrate zur Beschlußfassung vorzulegen.

In einem anderen Zusammenhange ist schon hervorgehoben worden, daß die Reichsverfassung darüber, in welcher Weise der Bundesrat derartige Mängel zu beseitigen hat, keine besonderen Rechtssätze enthält. (Siehe oben S. 40.) Vielmehr hat der Bundesrat je nach der Lage des einzelnen Falles innerhalb seiner allgemeinen Zuständigkeit Beschluß zu fassen, indem er entweder die bestehenden Verwaltungsvorschriften ändert oder neue erläßt oder einen Gesetzentwurf beschließt, um durch eine Änderung oder durch eine authentische Interpretation eines Gesetzes dem Mangel Abhilfe zu schaffen. Auch darauf ist schon hingewiesen worden, daß im Gebiete der Heeresverwaltung nach Art. 63 der Kaiser die Abstellung der Mängel, die sich bei der Inspektion der einzelnen Kontingente ergeben, unmittelbar anzuordnen hat.

Der Bundesrat ist nur zuständig über die Beseitigung der Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervortreten, Beschluß zu fassen. Es ist wohl zu beachten, daß ihm nicht die Behörden, welche die Reichsgesetze auszuführen haben, untergeordnet sind, weder die Reichsbehörden noch die Landesbehörden. Er kann demnach auch an sie keine Dienstbefehle erlassen und nicht für die Erledigung einzelner Amtsgeschäfte Anweisung erteilen.

Ferner hat der Bundesrat teils nach der Reichsverfassung, teils auf Grund einzelner Reichsgesetze in einzelnen **Verwaltungsangelegenheiten** Beschluß zu fassen. Dem Bundesrat ist

dadurch in bedeutsamer Weise eine Mitwirkung bei der Verwaltung des Reiches, die der Kaiser zu führen hat, eingeräumt. Der Kaiser hat, wie erwähnt, die Reichsbeamten zu ernennen, aber die Mitglieder sehr wichtiger Reichsbehörden sind vom Kaiser nur zu ernennen auf Vorschlag oder Wahl des Bundesrates, so daß die Ämter thatsächlich, wenn auch nicht formell, von dem Bundesrat besetzt werden, so die Mitglieder des Reichsgerichtes und der Reichsanwaltschaft, des Rechnungshofes des Deutschen Reiches, des Bundesamts für das Heimatwesen, der Disziplinarkammern und des Disziplinarhofes, des Reichsbankdirektoriums, des Patentamtes, des Reichsversicherungsamtes u. s. w. Die zur Kontrolle der Zoll- und Steuerbeamten bestimmten Reichsbeamten, sowie die Reichskonsuln sind nach Vernehmung eines Ausschusses des Bundesrates zu ernennen (Art. 36, 56 der Verfassung).

Im Gebiete der Finanzverwaltung des Reiches hat der Bundesrat über zahlreiche und wichtige Angelegenheiten Beschluß zu fassen. Der Reichskanzler hat ihm über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches jährlich Rechnung zu legen und der Bundesrat hat über seine Entlastung zu beschließen (Art. 72). Anordnungen über die Verwaltung des Reichskriegsschatzes und Verfügungen über seinen Bestand kann der Kaiser nur mit Zustimmung des Bundesrates treffen (Ges. vom 12. Nov. 1871). Ebenso bedürfen die Verfügungen des Reichskanzlers über die Ausprägung von Goldmünzen der Zustimmung des Bundesrates (Ges. vom 4. Dez. 1871). Eine weitgehende Zuständigkeit hat der Bundesrat in Angelegenheiten der Reichsbank und der neben ihr bestehenden Notenbanken (Reichsgesetze vom 14. März 1875 und 7. Juni 1899), vor allem aber in der Verwaltung der Zölle und der Reichssteuern. Der Bundesrat hat die Abrechnungen der Bundesstaaten über die von ihnen für Rechnung des Reiches erhobenen Zölle und Abgaben zu prüfen und den von jedem Bundesstaate der Reichskasse schuldigen Betrag jährlich festzustellen (Art. 39). Die einzelnen Zoll- und Steuergesetze weisen dem Bundesrate auch in anderen wichtigen Angelegenheiten die Beschlußfassung zu.

Zahlreiche Reichsgesetze, die den verschiedenen Verwaltungsgebieten angehören, wie die Gewerbeordnung, die Arbeiterversicherungsgesetze, das Viehseuchengesetz, das Gesetz betreffend die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten u. s. w. er-

mächtigen den Bundesrat bestimmte Vorschriften zu erlassen oder erklären ihn zur Beschlußfassung in einzelnen Verwaltungsgeschäften für zuständig.

Der Bundesrat hat aber auch Funktionen der Rechtsprechung auszuüben. Er hat, wie schon erwähnt, darüber zu erkennen, ob ein Bundesstaat seine verfassungsmäßigen Pflichten gegen das Reich verletzt hat und nötigenfalls Exekution gegen ihn zu beschließen (Art. 19). Er hat, wenn in einem Bundesstaate der Fall der Justizverweigerung eintritt und auf gesetzlichen Wegen ausreichende Hilfe nicht erlangt erlangt werden kann, Beschwerden über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege anzunehmen, darüber zu entscheiden, und wenn er sie für begründet erklärt, bei der Bundesregierung, gegen die die Beschwerde gerichtet ist, gerichtliche Hilfe zu bewirken (Art. 77). Nachdem aber durch Reichsgesetze die Rechtspflege in dem Deutschen Reiche geordnet ist, wird der Fall einer Justizverweigerung kaum mehr vorkommen.

Weit wichtiger sind die Bestimmungen des Art. 76 der Reichsverfassung. Die Bundesstaaten sind Staaten, aber sie sind keine souveräne Staaten. Ihnen steht nicht mehr das Recht zu, völkerrechtliche Zwangsmittel anzuwenden. Sie können zwar untereinander wie mit auswärtigen Staaten in Bezug auf Angelegenheiten, die nicht zur ausschließlichen Zuständigkeit des Reiches gehören, in völkerrechtlichen Verkehr treten. Sie können aber, um ihre Ansprüche gegen andere Staaten zur Anerkennung und Durchführung zu bringen, weder Krieg erklären noch andere völkerrechtliche Zwangsmittel, wie Repressalien, ergreifen. Dem Auslande gegenüber ist das Reich allein berechtigt, aber auch verpflichtet, die Rechte des Reiches wie der Bundesstaaten zu vertreten und sie, sofern dies erforderlich ist, mit Waffengewalt zu schützen und zu sichern. Entstehen aber Rechtsstreitigkeiten der Bundesstaaten untereinander, die zur Zuständigkeit der Gerichte gehören, insbesondere solche privatrechtlicher Natur, etwa über das privatrechtliche Eigentum an Grundstücken, so haben sie durch Erhebung einer Klage vor Gericht die Streitigkeit auf dem Rechtswege zur Entscheidung zu bringen. Wenn dagegen die Gerichte zur Entscheidung einer zwischen Bundesstaaten entstehenden Streitigkeit nicht zuständig sind, so hat der Bundesrat auf Anrufen des einen Teils die Streitigkeit zu erledigen. Der Bundesrat ist dem-

nach nicht zuständig, von Amtswegen in Streitigkeiten zwischen den Bundesstaaten einzugreifen. Er würde hierzu nur berechtigt sein, wenn durch die Streitigkeit der eine oder der andere Bundesstaat verhindert wäre, seinen verfassungsmäßigen Pflichten gegen das Reich nachzukommen. Abgesehen hiervon wird die Zuständigkeit des Bundesrates für den einzelnen Fall erst durch Anrufen eines Bundesstaates begründet. Der Bundesrat ist dann aber nicht verpflichtet, selbst ein richterliches Urteil zu fällen, um dadurch endgültig die erhobenen Ansprüche festzustellen oder als unbegründet zurückzuweisen. Der Bundesrat hat nach der Verfassung die Streitigkeit „zu erledigen". Damit ist es ihm überlassen, im einzelnen Falle den Weg einzuschlagen, auf dem er am zweckmäßigsten die Erledigung herbeizuführen glaubt. Vielfach wird dies schon durch seine Vermittlung gelingen. Der Bundesrat kann aber auch die Entscheidung der Streitigkeit einem Schiedsgericht übertragen, über dessen Bildung er im einzelnen Fall die erforderlichen Bestimmungen zu treffen hat. Diesen Weg hat der Bundesrat in den Fällen, in denen er bisher zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten angerufen wurde, eingeschlagen, sofern es ihm nicht gelungen ist, eine Vereinbarung herbeizuführen. So hat der Bundesrat die Entscheidung durch ein Schiedsgericht angeordnet in einem Streite zwischen Preußen und Sachsen über die Berlin-Dresdner Eisenbahn (1877), in Grenzstreitigkeiten zwischen Preußen und Hamburg (1880) und zwischen den beiden Mecklenburg und Lübeck (1887), in einem Streite zwischen Preußen einerseits und Sachsen-Weimar und Sachsen-Coburg-Gotha andererseits über die Besteuerung der Thüringischen Eisenbahnen (1878). Mag der Bundesrat selbst die Entscheidung fällen oder mag er sie einem Schiedsgerichte übertragen, so ist die Entscheidung immer eine rechtskräftige, durch kein Rechtsmittel anfechtbare Entscheidung der souveränen Reichsgewalt, der sich zu unterwerfen die beteiligten Staaten nach der Reichsverfassung verpflichtet sind. Auch in solchem Fall würde, sollte dies jemals notwendig werden, gegen den Staat, der die Entscheidung nicht beachten wollte, Exekution zu beschließen und zu vollstrecken sein.

In Art. 76 Abs. 2 ist dem Bundesrat eine Funktion zugewiesen, die nicht als eine richterliche bezeichnet werden kann, die aber doch in diesem Zusammenhang zu besprechen ist. Wie

der Eingang der Verfassung bestimmt, ist der Schutz des innerhalb des Reichsgebietes gültigen Rechtes die Aufgabe des Reiches. Das Reich hat demnach auch dem in den Bundesstaaten geltenden Verfassungsrechte Schutz zu gewähren, sofern nicht durch das Landesrecht selbst hierfür genügende Schutzeinrichtungen getroffen sind. Die ordentlichen Gerichte sind zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten nicht zuständig. Aber in einzelnen Staaten bestehen besondere Staatsgerichtshöfe, welche hierüber zu entscheiden haben, wenn auch in verschiedener Zusammensetzung und mit verschiedener Zuständigkeit, so in dem Königreich Sachsen, den Großherzogtümern Mecklenburg und Oldenburg, den Herzogtümern Braunschweig und Sachsen-Altenburg wie in den Hansestädten. Sofern aber nach Landesrecht eine Behörde zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten nicht besteht, wird der Bundesrat auf Anrufen eines Teiles zwar nicht zur richterlichen Entscheidung zuständig, aber verpflichtet, zur Erledigung der Verfassungsstreitigkeit thätig zu werden. Freilich ist es nicht unbestritten, was nach der Reichsverfassung unter Verfassungsstreitigkeiten zu verstehen ist. Zwar besteht darüber keine Meinungsverschiedenheit, daß dazu Streitigkeiten der Staatsregierung und des Landtags über die Auslegung oder Ausführung der Verfassung gehören. Wenn zahlreiche Schriftsteller den Begriff der Verfassungsstreitigkeiten aber darauf beschränken wollen, so erscheint dies nicht begründet. Verfassungsstreitigkeiten im Sinne der Reichsverfassung sind aber auch nicht alle Rechtsstreitigkeiten, welche sich auf die Auslegung oder Ausführung der Verfassung beziehen. Der Sinn, den die Reichsverfassung mit diesem Ausdruck verbindet, ergiebt sich aus dem Zwecke des Rechtssatzes, der darin hervortritt, daß der Bundesrat nur zuständig ist, sofern in der Landesverfassung eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten nicht bestimmt ist. Der Bundesrat ist nur zuständig, zur Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten thätig zu werden, sofern ein rechtlich geordneter Weg, auf dem nach Landesrecht die Erledigung erfolgen könnte, nicht vorhanden ist. Handelt es sich um Streitigkeiten, die nach Landesrecht durch die Gerichte, die Verwaltungsbehörde oder den Landesherrn selbst zu entscheiden sind, so findet der Art. 76 Abs. 2 keine Anwendung. Anderenfalls ist der Bundesrat zuständig; nicht nur in Streitigkeiten zwischen Staatsregierung und Landtag, sondern auch in

anderen, wie namentlich in Thronfolgestreitigkeiten mehrerer Prätendenten.

Auch in Verfassungsstreitigkeiten kann der Bundesrat nicht von Amtswegen thätig werden, sondern nur auf Anrufen eines Teiles. Er hat dann zunächst sich zu bemühen, die Streitigkeit gütlich auszugleichen. Gelingt der Versuch nicht, so hat er aber nicht, wie die Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, die Streitigkeiten selbst zu erledigen, sondern er hat sie „im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen“. Der Bundesrat ist demnach verpflichtet, den Entwurf eines Gesetzes aufzustellen, der dem Reichstage vorzulegen ist. Die Streitigkeit kann freilich auf diesem Wege nur erledigt werden, wenn ein übereinstimmender Beschluß des Reichstags und des Bundesrates zu erzielen ist. Erweist sich dies als unmöglich, so führt auch der Weg, auf den die Reichsverfassung verweist, nicht zum Ziele. Verständigen sich aber Reichstag und Bundesrat und kommt ein Reichsgesetz zustande, so kann das Reichsgesetz in jeder geeigneten Weise die Streitigkeit erledigen, nicht nur indem das Reichsgesetz für diesen einen Fall Recht schafft, sondern auch indem das Reichsgesetz eine authentische Auslegung eines Rechtssatzes des Landesrechts giebt oder aber indem es den streitigen Rechtssatz aufhebt und ihn durch andere Rechtssätze ersetzt. Das Reich kann — ungehindert durch die anderweiten Beschränkungen seiner Zuständigkeit — das Verfassungsrecht jedes Bundesstaates durch Reichsgesetz unter den angegebenen Voraussetzungen abändern. Es ist, wie mit Recht gesagt wurde, der Punkt, wo die Reichsgewalt am tiefsten in den Kreis der Staatsgewalt eingreifen kann. So zeigt sich auch hier, daß die Reichsgewalt die souveräne Staatsgewalt ist, der die Staatsgewalt der Bundesstaaten untergeordnet ist.

IV.

Der Reichstag.

Das 17. und 18. Jahrhundert sind in fast allen Staaten Europas die Zeiten der absoluten Monarchie. Nicht bloß in Deutschland, auch in Frankreich, in Spanien, in Dänemark verloren die alten, aus dem Lehnsstaate erwachsenen Stände ihre Bedeutung, wurden entweder gänzlich beseitigt oder behielten nur noch eine kümmerliche Existenz und nur noch den Schatten ihrer früheren Macht. Sie waren die Vertreter der Rechte und Privilegien einzelner Klassen des Volkes, sie wurzelten in rechtlichen, sozialen und politischen Verhältnissen, die der Vergangenheit angehörten und die, soweit sie sich noch erhalten hatten, sich hemmend und störend der fortschreitenden Entwicklung des Staates, der wirtschaftlichen und geistigen Kultur, der politischen und bürgerlichen Freiheit des Volkes entgegenstellten. Sie mußten das Feld dem absoluten Königtum räumen, das als Vertreter des gesamten Staates und des gesamten Volkes erschien und das die Führung in jenem großen Prozesse, der den mittelalterlichen Staat in den modernen Staat umwandelte, übernommen hatte. Nur in einem Staate Europas, in England, hatten sich die Stände des Reiches fortgebildet und waren aus Vertretern der Kronvasallen und der Städte zu einem Organe des Staates geworden. Nur in England hatte sich in ununterbrochener, wenn auch teilweise stürmischer Entwicklung der ständische Lehnstaat des Mittelalters in einen konstitutionellen Staat umgebildet. Im Laufe langer Jahrhunderte hatte sich aus den Keimen, die schon in der Verfassung des normannischen Lehnstaates lagen, der mächtige Baum der Repräsentativverfassung Englands entwickelt. Daß hiermit in England eine neue, von der Verfassung des altständischen Staates durchaus verschiedene Verfassungsform entstanden sei,

ward auf dem Festlande erst seit der Mitte des 18. Jahrhunderts erkannt. Diese Wahrheit gefunden und verkündet zu haben, ist das große Verdienst Montesquieus. Mochte auch das Bild, das er von der Verfassung Englands entwarf, in vielen einzelnen Zügen falsch sein, er war es doch, der zuerst erkannte, daß in der Repräsentativverfassung die Form gegeben sei, in der die Einheit und Macht der Staatsgewalt und die politische Freiheit des Volkes in dem modernen Staat verwirklicht werden können. In der englischen Verfassung erscheint, wie er sagte, die Freiheit wie in einem Spiegel. Er hat ein politisches Ideal aufgestellt, dessen Verwirklichung über ein Jahrhundert lang alle gebildeten Völker anstrebten. Im 19. Jahrhundert hat die Repräsentativverfassung die Welt erobert. Ihr Grundgedanke besteht darin, daß die Staatsgewalt ausgeübt wird unter Mitwirkung einer Versammlung, deren Mitglieder aus dem Volke durch Wahl hervorgehen, die nicht persönliche Rechte oder Privilegien einzelner Stände zu vertreten haben, sondern das Interesse des Staates und des Volkes, die in ihren Funktionen nur den Gesetzen unterworfen und von niemandem rechtlich abhängig sind. Freilich ist die Repräsentativverfassung in den verschiedenen Ländern auf sehr verschiedenartigen sozialen und politischen Grundlagen aufgebaut worden. Sie hat eine sehr verschiedenartige Ausgestaltung erfahren und sehr verschiedenartige Wirkungen ausgeübt. Auch vermögen wir heute nach den Erfahrungen, die die Geschichte der letzten Menschenalter uns gelehrt, die Mängel und Schwächen, die auch dieser Verfassungsform anhaften, besser zu erkennen als unsere Väter und Großväter dies vermochten. Aber trotz aller Mängel ist die Repräsentativverfassung die Verfassungsform der Gegenwart und wird die herrschende Verfassungsform der gebildeten Völker für absehbare Zeit bleiben.

Als im Jahre 1867 der Norddeutsche Bund gegründet ward, war es eine gemeinsame Überzeugung sämtlicher deutschen Staatsregierungen, aller politischen Parteien, des gesamten Volkes, daß seine Verfassung nur eine Repräsentativverfassung sein könne und sein müsse. Schon am 9. April 1866 hatte Preußen am Bundestage zu Frankfurt a. M. den Antrag gestellt, ein aus direkten allgemeinen Wahlen der ganzen Nation hervorgehende Versammlung einzuberufen, um mit ihr über eine Reform der Bundesverfassung zu beraten. Und in den

Grundzügen zu einer Bundesverfassung, die Preußen am 10. Juni 1866 den deutschen Regierungen mitteilte, ebenso wie in dem Entwurf der Verfassung des Norddeutschen Bundes, den Preußen am 15. Dezember 1866 den Gesandten der norddeutschen Staaten vorlegte, waren dem nach direktem und allgemeinem Wahlrecht zu wählenden Reichstage eine bedeutsame Stellung und wichtige Funktionen zugewiesen. Trotzdem das Königtum soeben erst einen heftigen Verfassungskampf durchgekämpft und darin den Sieg errungen hatte, trotzdem die Macht des Königtums durch die ruhmreichen Siege in Böhmen außerordentlich gesteigert war, hegten doch König Wilhelm und sein großer Minister nicht einen Augenblick einen Zweifel, daß der zu gründende Bund nur dann Bestand haben werde und zum Deutschen Reich sich erweitern könne, wenn dem Volke der Anteil an der Regierung des Bundes und an der Gesetzgebung eingeräumt werde, den ein gebildetes und opferbereites Volk fordern muß. Und nicht bloß dies. Der Bund sollte und konnte kein Einheitsstaat sein. Die Bundesgewalt mußte, soweit sie nicht dem König von Preußen als Bundespräsidium und als Bundesfeldherr zu übertragen war, durch die Landesgewalten in dem Bundesrate ausgeübt werden. Der ganze bisherige Gang der deutschen Geschichte, vor allem die Geschichte der letzten 60 Jahre ließen die Gefahr nicht unbegründet erscheinen, daß die partikularistischen Interessen und Bestrebungen der Dynastien und Landschaften in dem Bundesrate sich geltend machen werden. Die Gefahr schien vorhanden, daß der Gedanke der nationalen Einheit und die gemeinsamen Interessen des deutschen Volkes, wie in dem Bundestage zu Frankfurt a. M., so auch in dem Bundesrate durch den Partikularismus zurückgedrängt werden. Hiergegen bedurfte es in der Verfassung des Norddeutschen Bundes eines Gegengewichts, eines Organes, in dem die Einheit der Nation ihren Ausdruck findet, dessen Glieder von dem gesamten Volke gewählt werden, eines Reichstages, der, wie Fürst Bismarck später einmal sagte, den **Brennpunkt des nationalen Einheitsgefühls** zu bilden hat. Ist der deutsche Reichstag immer dieser hohen Aufgabe gerecht geworden? Die Geschichte wird diese Frage nicht mit einem unbedingten Ja beantworten können. Auf Zeiten eines hohen patriotischen Aufschwungs sind auch Zeiten der Ermüdung und Erschlaffung gefolgt und in dem Kampfe der wirtschaftlichen

Interessen, der auch dem Reichstage nicht erspart bleiben konnte, sind die hohen idealen Ziele, die dem Reichstage gesteckt sind, nicht immer im Auge behalten worden. Aber in allen großen Fragen, in denen es sich um die Einheit und Sicherheit des Vaterlandes, um die höchsten Interessen der Nation handelt, hat der Reichstag jederzeit zu Kaiser und Reich gestanden. Die Gefahren, die von dem Bundesrate drohten, haben sich nicht erfüllt. Aber so gerechtfertigt die Klagen über manche Mißstände sind, die in dem deutschen Reichstage sich zeigen, so hat sich der Reichstag doch als nationale Volksvertretung bewährt, die das Reich befestigt und die Einheit des deutschen Volkes gestärkt hat.

Der Reichstag ist die nationale Volksvertretung. Seine Mitglieder werden gewählt von allen Reichsangehörigen, die die allgemeinen gesetzlichen Voraussetzungen zur Ausübung des Wahlrechts haben. Deshalb sind auch die Landesangehörigen von Elsaß-Lothringen wahlberechtigt und wahlfähig (Reichsgesetz vom 25. Juni 1873 § 3), obwohl Elsaß-Lothringen kein Bundesstaat ist. Aber das Reichsland gehört zu dem Reichsgebiet und die Landesangehörigen sind Reichsangehörige.

Die Mitglieder des Reichstags werden zwar in einzelnen Wahlkreisen gewählt, aber jedes Mitglied ist, wie Art. 29 der Verfassung sagt, Vertreter des gesamten Volkes. Er ist nicht Vertreter seines Wahlkreises, nicht Vertreter des Bundesstaates, dem er angehört, sondern er ist Mitglied eines staatlichen Organs des Reichs, das, ebenso wie der Kaiser und der Bundesrat, seine Funktionen nur auszuüben hat im Interesse des Reiches und der gesamten Nation. Nur in diesem Sinne nennt die Verfassung die Mitglieder des Reichstages Vertreter des gesamten Volkes. Sie sind nicht Vertreter im rechtlichen Sinne. Sie sind nicht Vertreter im Sinne von Beauftragten. Sie haben die Rechte und Ansichten keines Auftraggebers zu vertreten. Ihre Rechte und Funktionen sind nur in der Verfassung, nicht in einem Auftrage begründet. Sie sind deshalb, wie Art. 29 erklärt, an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden. Ein rechtliches Verhältnis zwischen den Wählern und dem von ihnen gewählten Mitgliede des Reichstags besteht nicht. Die Wahl ist nur die Form, in welcher die Mitglieder des Reichstags bestimmt werden. So wenig wie die Wähler ihnen Aufträge erteilen können, so wenig sind sie den Wählern

für ihre Thätigkeit verantwortlich und für die Ausübung ihrer Funktionen Rechenschaft schuldig. Wenn ein Mitglied des Reichstags sich verpflichtet fühlt, seinen Wählern über seine Thätigkeit und die Thätigkeit der politischen Partei, der er angehört, von Zeit zu Zeit Bericht zu erstatten, so ist dies nur eine politische, keine rechtliche Pflicht. In der Regel geschieht dies auch nicht, um einer Pflicht zu genügen, sondern um den Boden für eine Wiederwahl oder, falls das Mitglied entschlossen ist, eine Wahl nicht wieder anzunehmen, um den Boden für die Wahl eines Parteigenossen vorzubereiten.

Die Mitglieder des Reichstags sind nicht nur nicht ihren Wählern gegenüber unverantwortlich, sondern sie sind in Ausübung ihrer Funktionen rechtlich überhaupt unverantwortlich. Sie sind hierin ebenso unverantwortlich, wie der Kaiser in Ausübung der Reichsgewalt. Die Verfassung bietet keine rechtliche Garantie dafür dar und kann keine rechtliche Garantie dafür darbieten, daß das einzelne Mitglied in Ausübung seiner Funktionen nicht persönliche Interessen oder die Interessen des Standes oder der Besitzesklasse, denen es angehört, verfolgt. Die Vaterlandsliebe der Wähler und die Vaterlandsliebe der Gewählten bieten die einzigen Garantien dagegen, daß in dem Reichstage nicht die persönlichen Interessen einzelner, nicht die Interessen einzelner Stände oder Besitzerklassen für die einzelnen Mitglieder maßgebend werden.

Der Reichstag ist nach der Verfassung nur berufen zur Mitwirkung bei der Ausübung der Reichsgewalt durch den Kaiser und den Bundesrat. Er hat die Reichsgewalt nicht selbst auszuüben. Er hat keine obrigkeitlichen Funktionen. Er kann keine Befehle, keine Anordnungen erlassen, abgesehen von solchen, die sich auf die Ordnung seiner eigenen Geschäftsthätigkeit beziehen. Aber Kaiser nnd Bundesrat können ohne seine Zustimmung einzelne Funktionen der Reichsgewalt nicht ausüben und die gesamte Verwaltung des Reiches unterliegt nach Maßgabe der Bestimmungen der Verfassung seiner Prüfung.

Indes auch das ihm zustehende Recht der Mitwirkung bei Ausübung der Reichsgewalt geht nicht soweit, daß der Reichstag den Kaiser oder den Bundesrat nötigen könnte, die Regierung des Reiches nach den Beschlüssen des Reichstags zu führen. Ohne Genehmigung des Reichstags können von

ihnen einzelne Funktionen der Reichsgewalt nicht ausgeführt werden. Aber sie sind auch nicht rechtlich verpflichtet, auf Beschluß des Reichstages irgend einen Akt der Reichsgewalt vorzunehmen. Die Verfassung des Reiches ist eine konstitutionelle, nicht eine parlamentarische Verfassung. In England, in Italien, in Belgien und in den Niederlanden, in Rumänien, in Griechenland hat die politische Entwicklung dahin geführt, daß der Monarch zwar nicht nach formellem Rechte, aber thatsächlich genötigt ist, die Staatsregierung ausüben zu lassen, nicht durch die Staatsmänner, denen er sein Vertrauen schenkt, sondern durch Staatsmänner, die Führer der im Parlamente herrschenden Partei sind, daß er genötigt ist, jedem Gesetzesentwurfe, der von dem Parlamente angenommen ist, seine Sanktion zu erteilen. Er kann diese Notwendigkeit nur hinausschieben, aber ihr nicht auf die Dauer entgehen. Er kann das Parlament oder die Wahlkammer desselben auflösen. Erhält aber die bisher herrschende Partei in den Neuwahlen wiederum die Mehrheit, so muß er sich ihren Beschlüssen fügen. In keiner Verfassungsurkunde haben diese Sätze Aufnahme gefunden. Auch in England sind sie nicht Rechtssätze. Aber in England und den anderen genannten Staaten hat das Parlament die rechtlichen Machtmittel, um die Ausübung der Staatsregierung jedem Minister auf die Dauer unmöglich zu machen, der in Widerspruch mit den Beschlüssen der herrschenden Partei sich setzt. Thatsächlich liegt in diesen Staaten die entscheidende Gewalt nicht mehr in der Hand des Königs, sondern bei der im Parlamente herrschenden Partei. Nicht so in Deutschland. Kaiser und Bundesrat sind in Ausübung der Reichsgewalt durch den Reichstag beschränkt, aber sie sind weder rechtlich verpflichtet noch thatsächlich genötigt, den Beschlüssen des Reichstags zuzustimmen. Der Reichstag kann verhindern, daß Kaiser und Bundesrat Akte der Reichsgewalt vornehmen, die seiner Genehmigung bedürfen, indem er diese verweigert. Nicht aber der Reichstag, sondern Kaiser und Bundesrat leiten den Gang der deutschen Politik. Von der politischen Autorität, die der Reichstag sich zu erringen vermag, hängt das Maß des Einflusses ab, den er hierauf ausüben kann.

Allerdings gehören zu den Akten der Reichsgewalt, die ohne Genehmigung des Reichstags nicht vorgenommen werden können, auch solche, die vorgenommen werden müssen, damit

das Reich leben kann. Die Verfassung beruht auf der Voraussetzung, daß jederzeit Kaiser, Bundesrat und Reichstag sich über diese Akte vereinigen werden. Wie schon Montesquieu bemerkt hat, sind in dem konstitutionellen Staate die höchsten Organe des Staates durch die Notwendigkeit des Staatslebens auch genötigt, im Einverständnis miteinander thätig zu werden. Daß dieses Einverständnis zu allen denjenigen Staatsakten, ohne die der Staat nicht zu existieren vermag, sich verwirklichen lasse, ist eine notwendige Voraussetzung der Verfassung. Erwiese sie sich als irrig, so wäre die Verfassung nicht durchführbar. Um die Verfassung aufrechtzuhalten und durchzuführen, sind die verbündeten Regierungen wie der Reichstag nicht rechtlich, aber politisch verpflichtet, sich gegenseitig Zugeständnisse zu machen, um in allen den Angelegenheiten zu übereinstimmenden Beschlüssen zu gelangen, in denen eine gesetzliche Ordnung hergestellt werden muß, damit das Reich die Funktionen ausüben kann, ohne die es nicht zu leben vermag. So ist es eine politische Notwendigkeit, daß jedes Jahr Bundesrat und Reichstag sich über das Reichshaushalts-Etatgesetz verständigen, auf Grund dessen die Ausgaben des Reiches zu leisten sind, So ist es eine politische Notwendigkeit, daß das Gesetz, durch welches die Friedenspräsenzstärke des Heeres festgestellt wird, jederzeit vor Ablauf des geltenden, nur auf eine bestimmte Reihe von Jahren erlassenen Gesetzes erneuert wird. Damit ist nicht gesagt, daß der Reichstag verpflichtet sei, allen Forderungen des Bundesrates zuzustimmen, er ist dies so wenig, wie der Bundesrat verpflichtet ist, allen Forderungen des Reichstags sich zu beugen. Es gehört zu den schwierigsten Fragen der Politik, die Grenze zu bestimmen, bis zu welcher der Reichstag dem Bundesrate und der Bundesrat dem Reichstage Zugeständnisse zu machen hat, um ein Einverständnis in Angelegenheiten zu erzielen. deren rechtliche Ordnung einen Aufschub nicht gestattet. Aber eine gemeinsame Grenze muß gefunden werden, wenn das Reich nicht in die verderblichsten Verfassungskämpfe gestürzt werden soll. So ist das Kompromiß ein unentbehrliches Element des konstitutionellen Verfassungslebens. Mit Recht hat Fürst Bismarck gesagt: „Wer das Ansehen der Kompromisse nicht ehrt, der ist für eine konstitutionelle Verfassung überhaupt nicht reif. Denn das Verfassungsleben besteht aus einer Reihe von Kompromissen."

Nach dem Vorbilde der englischen Verfassung ist die Volksvertretung in allen größeren Staaten aus zwei Abteilungen, zwei Kammern oder Häusern, zusammengesetzt. Nur die Verfassung des Deutschen Reiches bildet eine Ausnahme. Auch demokratische Staaten, in denen nicht die eine Kammer dazu dienen soll, der Aristokratie der Geburt oder des Reichtums eine Einwirkung auf die Ausübung der Staatsgewalt und insbesondere der Gesetzgebung zu sichern, haben das Zweikammersystem eingeführt, damit die eine nach einem beschränkteren Wahlrecht gewählte Kammer ein Gegengewicht gegen die aus den Wahlen aller Staatsbürger hervorgehende Kammer bilde. Auch soll durch die Beratung und Beschlußfassung in zwei Kollegien eine größere Gewähr für eine Berücksichtigung und Abschätzung aller berechtigten Interessen, die in den Gesetzen eine Ausgleichung finden sollen, geboten werden. Zu keinem dieser Zwecke erschien eine Teilung des Reichstages in zwei Kammern erforderlich. Mit Recht sind deshalb auch die im konstituierenden Reichstage im Jahre 1867 hierauf gerichteten Anträge abgelehnt worden. Der Bundesrat, in dem die Macht sämtlicher deutscher Staatsregierungen vereinigt ist, bietet ein genügendes Gegengewicht gegen die einheitliche Versammlung des Reichstags und die kollegiale Zusammensetzung des Bundesrats aus den bewährtesten und erfahrensten Staatsmännern aller Staaten soll dafür bürgen, daß auch diejenigen Interessen, die von der Mehrheit des Reichstags nicht in vollem Maße berücksichtigt werden, genügend zur Geltung gelangen. Neben dem Bundesrat ist ein Raum für ein Oberhaus nicht vorhanden. Damit würde die Maschine allzusehr kompliziert, die Reibungen würden vermehrt und die Gefahr nahe gerückt werden, daß die Maschine zum Stillstand komme.

Der Reichstag ist eine einheitliche Versammlung, deren Mitglieder nach allgemeinem, direktem und gleichem Wahlrecht von allen wahlberechtigten Reichsangehörigen gewählt werden. Diese Bestimmung war, wie in dem preußischen Antrag vom 9. April 1866 und in den Grundzügen vom 10. Juni 1866, so auch in dem Entwurfe der Verfassung des Norddeutschen Bundes enthalten. In dem Reichstag begegnete das allgemeine und gleiche Wahlrecht großer Abneigung, nicht bloß bei den konservativen, sondern auch bei den gemäßigt liberalen

Parteien. Einer der hervorragensten Führer der nationalliberalen Partei, Heinrich von Sybel, bekämpfte es auf das entschiedenste. Aber Bismarck, der es der Reichsverfassung von 1849 entnommen hatte, wies alle Bedenken, die dagegen geäußert wurden, zurück. Nicht irgend eine politische Theorie war es, noch weniger war es eine demokratische Gesinnung, die ihn hierzu bestimmten. Es waren vielmehr durchaus praktische Erwägungen, die ihn veranlaßten, den kühnen Schritt zu wagen. Ihm kam es in der Zeit der Gründung des Norddeutschen Bundes und des Reiches in erster Linie darauf an, den nationalen Geist durch Beteiligung aller Klassen des Volkes an den Wahlen zum Reichstag zu stärken. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht war ihm eine Waffe in dem Kampfe um die Einheit Deutschlands gegen ihre Gegner im In- und Auslande. Hierzu kam seine Abneigung gegen das in Preußen seit 1849 bestehende Dreiklassensystem, das den wohlhabenden Klassen in allen Wahlkreisen eine Mehrheit sichert, das aber in völlig willkürlicher Weise die Wahlrechte abstuft und in jeder Gemeinde mit anderem Maße mißt. Die Gefahren, welche mit dem allgemeinen und gleichen Wahlrechte verbunden sein können, erkannte er wohl. Er sah sie vor allem in dem Übergewicht, das dadurch die große Masse der Begehrlichen, der novarum rerum cupidi, in dem Reichstag erlangen könne. Dieser Gefahr glaubte er dadurch begegnen zu können, daß die Wahlen nicht mit geheimer, sondern mit öffentlicher Stimmabgabe stattzufinden haben. Dadurch werde der Einfluß der Besitzenden und Einsichtigen gestärkt und vermehrt. Die Einflüsse und Abhängigkeiten, die das praktische Leben der Menschen mit sich bringe, seien gottgegebene Velleitäten, die man nicht ignorieren könne und solle und deren Berechtigung man auch im politischen Leben nicht ablehnen dürfe. Trotz des Widerspruches der verbündeten Regierungen nahm jedoch der Reichstag die Worte „mit geheimer Abstimmung" in den Art. 20 der Verfassung auf und die Regierungen fügten sich diesem Beschlusse des Reichstags. Doch sei daran erinnert, daß die Verfassung nur das allgemeine und direkte Wahlrecht mit geheimer Stimmabgabe sanktioniert, nicht das gleiche Wahlrecht. Indes bestand nach Ablehnung aller Anträge, die das Wahlrecht beschränken oder abstufen sollten, kein Zweifel darüber, daß das zu erlassende Wahlgesetz

auch den Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechtes durchzuführen habe, wie dies auch in dem Wahlgesetz vom 31. Mai 1869 geschehen ist.

Es wird kaum zu bestreiten sein, daß die Zahl der Gegner des allgemeinen und gleichen Wahlrechts in Deutschland in den letzten Jahrzehnten sich nicht verringert, sondern vermehrt hat. Wenn sie mit ihrer Gegnerschaft nicht immer offen hervortreten, so sind hierfür politische Gründe maßgebend. Die Einwände, die gegen das allgemeine und gleiche Wahlrecht erhoben werden, liegen auf der Hand. Unter seiner Herrschaft kommt der Stimme des einsichtigsten und klügsten Staatsmannes bei den Wahlen kein größeres Gewicht zu als der Stimme eines Mannes, der politisch völlig ungebildet ist oder phantastischen Träumen nachjagt, der Stimme des opferwilligsten Patrioten kein größeres Gewicht als der Stimme eines Mannes, der in der Politik ausschließlich sein persönliches Interesse verfolgt. Es wird dies gut charakterisiert durch eine Anekdote, die, wenn ich nicht irre, von dem verstorbenen Minister von Friedenthal erzählt wird. Zur Zeit einer Reichstagswahl befand er sich auf seinem Gut in Schlesien und ließ sich in die Stadt fahren, um dort an der Wahl, für die nur zwei Kandidaten aufgestellt waren, sich zu beteiligen. Unterwegs frug er den Kutscher, wem dieser seine Stimme geben wolle. Als der Kutscher den Namen des regierungsfeindlichen Kandidaten nannte, forderte er ihn auf umzukehren. Sie könnten sich die Fahrt in die Stadt ersparen, da ihre Stimmen sich aufhöben und es im Erfolg auf dasselbe hinauskomme, ob sie beide ihre Stimmen abgeben oder beide sich des Stimmens enthielten.

Auch von ernsten und gewissenhaften Patrioten, die sich nicht von dem Interesse einer politischen oder wirtschaftlichen Partei leiten lassen, wird die Frage erhoben, ob das allgemeine und gleiche Wahlrecht, aus dem der Reichstag hervorgeht, ein Segen für Deutschland gewesen, ob der auf demokratischer Basis ruhende Reichstag der großen Aufgabe, die ihm die Verfassung auferlegt, gewachsen sei. Ich teile diese Zweifel nicht. Nach meiner Überzeugung gehört die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts, aus welchen Beweggründen sie auch erfolgt sein mag, zu den Großthaten des Fürsten Bismarck. Nur das allgemeine und gleiche Wahl-

recht giebt uns die Bürgschaft, daß der Reichstag nicht die Vertretung einseitiger Klasseninteressen wird, daß in ihm alle in dem Volke lebenden Kräfte sich bethätigen können und die Sonderinteressen einzelner Stände und Berufe in dem Gesamtinteresse der Nation ihre Ausgleichung finden. Wenn man dem allgemeinen Wahlrecht vorwirft, daß in ihm dem Gebildeten wie dem Ungebildeten ein gleichmäßiger Anteil an der Bildung der Volksvertretung eingeräumt wird, so übersieht man meines Erachtens, daß auch die umfassendsten Kenntnisse und die größte Verstandsbildung keine Gewähr dafür bieten, daß sie nicht in den Dienst von Sonderinteressen gestellt werden und dann um so verderblicher wirken. Das Repräsentativsystem birgt unleugbar die Gefahr in sich, daß es zu einer Klassenherrschaft in dem Parlamente führt. Kein Wahlsystem vermag für sich allein dieser Gefahr vorzubeugen. Aber sie wird vermindert, wenn das Wahlrecht allen Parteien und allen Bestrebungen die rechtliche Möglichkeit giebt, sich nach dem Maße ihrer Kräfte geltend zu machen.

Sicherlich ist das allgemeine und gleiche Wahlrecht nicht, wie es in den romanischen Ländern vielfach aufgefaßt wird, ein angeborenes Menschenrecht, es ist vielmehr ein vom Staat verliehenes öffentliches Recht, das seiner Idee nach eine öffentliche Pflicht ist, und das dem Wähler verliehen ist nicht um seine persönlichen Interessen zu fördern, sondern um im Interesse des Staates und der Gesamtheit thätig zu werden.

Weit verbreitet ist die Ansicht, daß die Sicherheit und Fortbildung des Staates nur gesichert seien, wenn diejenigen, die den Besitz vertreten, auch das Übergewicht im Staate haben. Sonst werde der Staat zu einer Unruhe der Entwicklung verurteilt, die zu Diktatur und Gewaltherrschaft führe. Gewiß können sich, wie Fürst Bismarck in den Gedanken und Erinnerungen sagt, schwere Massen, zu denen große Nationen in ihrem Leben und ihrer Entwicklung gehören, nur mit Vorsicht bewegen, da die Bahnen, in denen sie einer unbekannten Zukunft entgegenlaufen, nicht geglättete Eisenschienen haben. Gewiß kann jedes große staatliche Gemeinwesen des vorsichtigen und hemmenden Einflußes der Besitzenden und Gebildeten nicht entbehren, ohne Gefahr zu laufen in eine den Staatswagen zerbrechende Geschwindigkeit zu geraten. Aber in einer Zeit, wie der gegenwärtigen, in der die arbeitenden

Klassen zu dem Bewußtsein des sozialen Wertes ihrer Arbeit und damit auch ihrer Macht gelangt sind, gehört es zu den wichtigsten Aufgaben des Staates, das Recht dahin umzugestalten, daß den arbeitenden Klassen eine solche rechtliche Stellung und solche Lebensbedingungen gesichert werden, die zu dem sozialen Werte ihrer Arbeit in einem gerechten Verhältnis stehen. Darin besteht, wie Kaiser Wilhelm in der Botschaft vom 17. November 1881 erklärte, eine schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben jedes Gemeinwesens, welches auf den sittlichen Fundamenten des christlichen Volkslebens steht. Diese Aufgabe ist aber nicht durchzuführen, ohne daß den Besitzenden große Opfer auferlegt werden. Nur wenn der Reichstag nicht nur eine Vertretung der besitzenden Klassen, sondern aller Klassen des Volkes ist, wird er bereit sein, an der Erfüllung dieser Aufgabe mitzuwirken.

Nach der Verfassung Art. 20 besteht der Reichstag aus 397 Abgeordneten, die nach dem Wahlgesetz vom 31. Mai 1869 gewählt werden. Die Wahlkreise, in denen je ein Abgeordneter zu wählen ist, sollen durch Reichsgesetz abgegrenzt werden und zwar der Art, daß auf durchschnittlich 100000 Einwohner derjenigen Bevölkerungszahl, welche den Wahlen zum verfassungsgebenden Reichstage im Jahre 1867 zu Grunde gelegt war, ein Abgeordneter gewählt wird. Indes ist dieses Reichsgesetz über die Abgrenzung der Wahlkreise bis heute noch nicht erlassen worden. Noch steht in Geltung die Abgrenzung, wie sie in den Staaten des Norddeutschen Bundes durch Verordnung der Landesregierungen, in den süddeutschen Staaten und Elsaß-Lothringen durch Verordnung des Bundesrates erfolgt ist. Eine jede Änderung dieser Abgrenzung kann nur durch Reichsgesetz vorgenommen werden (Wahlgesetz § 5, 6). Inzwischen hat aber eine große Vermehrung und eine bedeutsame Verschiebung der Bevölkerung stattgefunden. Die Bevölkerung des Reiches hat sich von ca. 40 Millionen im Jahr 1871 auf ca. 56 Millionen im Jahre 1900 vermehrt. Weit größer aber als die Vermehrung der Bevölkerung auf dem Lande und in den kleinen Städten ist die in den Großstädten. Trotzdem haben sie dieselbe Zahl der Abgeordneten behalten, die ihnen vor mehr als 30 Jahren zugewiesen wurden. Denn eine Vermehrung der Zahl der Abgeordneten infolge der steigenden Bevölkerung kann nur durch

das Gesetz bestimmt werden (Wahlgesetz § 5). So hat Berlin mit einer Bevölkerung von 1900000 Einwohnern doch nur sechs Abgeordnete zu wählen. Hamburg mit 770000 Einwohnern drei, München mit 550000 Einwohnern nur zwei Abgeordnete zu wählen u. s. w. Demgemäß ist die Zahl der Wahlberechtigten in den einzelnen Wahlkreisen außerordentlich verschieden. Bei der letzten Reichstagswahl im Jahre 1898 hatten dünnbevölkerte ländliche Wahlkreise in den östlichen Provinzen Preußens, namentlich in Westpreußen, Posen, einzelnen Teilen von Brandenburg 12000 bis 20000 Wähler, großstädtische Wahlkreise oder Wahlkreise in dicht bevölkerten Industriegegenden 50000 bis 80000 Wähler. Einzelne Wahlkreise zählten über 100000 Wähler, der sechste Berliner Wahlkreis sogar 142000. Der ländlichen Bevölkerung ist dadurch eine weit stärkere Vertretung in dem Reichstage gesichert als der städtischen. Die Gleichheit des Wahlrechts wird dadurch in hohem Maße beeinträchtigt. Der Wähler eines ländlichen Wahlkreises mit 12- bis 14000 Wählern hat ein zehn- bis elfmal stärkeres Wahlrecht als ein Wähler in einem Wahlkreise mit 140000 Wählern. In beiden ist nur je ein Abgeordneter zu wählen. Da in den ländlichen Wahlkreisen des Ostens der politische Einfluß der grundbesitzenden Aristokratie immer noch vorherrschend ist, so wird dadurch auch der demokratische Charakter des Wahlsystems in bedeutendem Maße abgeschwächt.

Das Wahlrecht steht jedem männlichen Reichsangehörigen, der das 25. Lebensjahr vollendet hat, zu. Doch sind von der Berechtigung zum Wählen ausgeschlossen: 1. Personen, die unter Vormundschaft stehen, 2. Personen, über deren Vermögen Konkurs eröffnet ist während der Dauer des Konkursverfahrens, 3. Personen, die eine öffentliche Armenunterstützung beziehen oder im letzten der Wahl vorhergegangenen Jahre bezogen haben, 4. Personen, denen die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind für die Dauer des Ehrverlustes. Die Personen des Soldatenstandes des Heeres und der Marine haben zwar die Wahlberechtigung, aber sie ruht so lange, als sie sich bei der Fahne befinden. Auch die Wahlberechtigten können nur in dem Wahlkreise, in dem sie ihren Wohnsitz haben und in denen sie in die Wahllisten eingetragen sind, ihr Wahlrecht ausüben.

Wählbar sind alle Wahlberechtigten, demnach auch die Personen des Soldatenstandes, deren Wahlrecht nur ruht. So waren Moltke, Roon und andere der großen Heerführer lange Jahre hindurch Mitglieder des Reichstages. Doch sind zwar wahlberechtigt, aber nicht wählbar diejenigen, die noch nicht seit mindestens einem Jahre die Reichsangehörigkeit besitzen. Auch kann niemand gleichzeitig Mitglied des Reichstages und Bevollmächtigter zum Bundesrate sein. Die Bevollmächtigten zum Bundesrat sind demnach zwar wählbar, aber sie können die Wahl nur annehmen, nachdem sie vorher aus dem Bundesrate ausgeschieden sind (Verfassung Art. 9).

Die Wahlen finden mit geheimer Stimmabgabe statt (Art. 20). Schon erwähnt habe ich, daß Fürst Bismarck in der Öffentlichkeit der Abstimmung ein Gegengewicht gegen das allgemeine und gleiche Wahlrecht erblickte und nur widerwillig dem Beschlusse des konstituierenden Reichstages, der die geheime Abstimmung der Verfassung einfügte, zustimmte. Wie das allgemeine und gleiche Wahlrecht hat auch heute noch die geheime Stimmabgabe zahlreiche und einflußreiche Gegner. Meist führen die Gegner aber nicht, wie dies Fürst Bismarck in ehrlicher Offenheit gethan hat, den wahren Grund ihrer Gegnerschaft ins Feld, sondern einen Scheingrund, indem sie mit sittlichem Pathos die geheime Stimmabgabe als unwürdig und für einen ehrenhaften und freien Mann, der seine höchste Bürgerpflicht nur öffentlich und mit voller Verantwortlichkeit ausüben solle, verächtlich erklären. Gewiß wäre es ein idealer Zustand, wenn wir der geheimen Stimmabgabe nicht bedürften. Aber ein solcher idealer Zustand setzt ideale Menschen voraus, die die Macht, die sie über die in wirtschaftlicher oder sozialer Abhängigkeit von ihnen stehenden Menschen besitzen, nicht dazu benutzen, um sie zu nötigen, ihre Stimme nicht nach ihrer Überzeugung, sondern nach dem Gebote des Machthabers abzugeben. Zieht man hieraus aber, wie es häufig geschieht, die Folgerung, daß das Wahlrecht nicht auf Klassen ausgedehnt werden solle, die nicht selbständig genug seien, um öffentlich ohne Rücksicht auf die nachteiligen Folgen, die ihre Stimmabgabe für sie haben könne, ihre Stimmen abzugeben, so würde nur eine sehr kleine Minderheit der Staatsbürger zur Ausübung des Wahlrechts zuzulassen sein. Daß dieser Grund aber nur ein Scheingrund ist, das ergiebt sich deutlich aus

der Thatsache, daß diejenigen, die ihn vorbringen, als Mitglieder des Reichstags, als Professoren der Universität, als Mitglieder irgend eines Vereines u. s. w. es mit ihrer Ehre durchaus vereinbar finden, bei Wahlen, die in dem Reichstage, in dem Konzile der Universität, in der Versammlung der Vereinsmitglieder stattfinden, in geheimer Stimmabgabe ihre Stimme abzugeben und daran durchaus keinen Anstoß nehmen. Hier überall hat man mit gutem Grunde geheime Stimmabgabe eingeführt, um zu verhüten, daß dem Abstimmenden aus seiner Abstimmung ein gesellschaftlicher Nachteil erwachse und daß nicht Störungen der kollegialen Verhältnisse eintreten.

Gewählt ist derjenige Kandidat, der in der Wahl die absolute Mehrheit, d. h. mindestens eine Stimme über die Hälfte aller gültig abgegebenen Stimmen erhalten hat. Wird in dem ersten Wahlgang dies Ergebnis nicht erzielt, so hat eine zweite Wahl und zwar eine sogenannte Stichwahl stattzufinden. Bei ihr können gültige Stimmen nur abgegeben werden für einen der beiden Kandidaten, die in der ersten Wahl die meisten Stimmen erhalten hatten. Ergiebt eine Stichwahl Stimmengleichheit, so entscheidet das Los.

Über die Rechtsgültigkeit der Wahl und damit über die Legitimation seiner Mitglieder hat nach der Verfassung allein der Reichstag zu entscheiden (Art. 27).

Die Mitgliedschaft wird nicht schon durch die Wahl, sondern erst durch die Annahme der Wahl begründet.

Die Wahl erfolgt auf eine Legislaturperiode von fünf Jahren. Die Reichsverfassung Art. 24 hatte sie ursprünglich auf drei Jahre festgesetzt. Sie ist aber durch das Reichsgesetz vom 19. März 1888 auf fünf Jahre ausgedehnt worden.

Die Mitgliedschaft erlischt durch Ablauf der Legislaturperiode. Sie erlischt aber auch vorher durch Auflösung des Reichstages, durch Verlust einer der Voraussetzungen der Wählbarkeit, durch Verzicht, durch Annahme eines besoldeten Reichs- oder Staatsamtes sowie, wenn das Mitglied schon bei seiner Wahl ein solches Amt bekleidete, durch Beförderung in ein Amt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höherer Gehalt verbunden ist (Art. 21). Doch steht nichts im Wege, daß in den letzteren Fällen das ausgeschiedene Mitglied wieder gewählt wird. In dem Verfassungsentwurf, den die ver-

bündeten Regierungen dem konstituierenden Reichstag vorlegten, war die Bestimmung enthalten, daß Beamte, die im Dienste eines Bundesstaates stehen, nicht wählbar sein sollten. Doch fand sie fast allgemeinen Widerspruch und ward vom Reichstag abgelehnt. Nur der Abgeordnete Twesten hat sich für sie ausgesprochen. Mochte diese Bestimmung auch zu weit gehen, so hat doch, wie ich glaube, die Erfahrung bewiesen, daß wenigstens diejenigen Beamten für nicht wählbar erklärt werden sollten, die kraft ihres Amtes verpflichtet sind, außerhalb des Reichstags die Politik ihrer Staatsregierung zu vertreten und die deshalb jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, sobald die Staatsregierung sie zur Vertretung ihrer Politik nicht mehr für geeignet erachtet. Es kann daraus ein Widerstreit der Pflichten, die ihnen als Beamte und als Reichstagsmitglieder obliegen, entstehen, ein Widerstreit der Pflichten, dem das Gesetz vorbeugen sollte.

Der Reichstag kann nur auf Berufung des Kaisers zusammentreten. Aber der Kaiser ist verpflichtet, den Reichstag jährlich wenigsten einmal zu berufen (Art. 13). Der Kaiser hat den Reichstag ferner zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen (Art. 12). Doch darf die Vertagung ohne Zustimmung des Reichstags die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session, das heißt während der Zeit von dem Tage der Eröffnung bis zum Tage der Schließung des Reichstages, nicht widerholt werden (Art. 26). Auch hat der Kaiser auf Grund eines mit seiner Zustimmung gefaßten Beschlusses des Bundesrates den Reichstag aufzulösen. Dann müssen aber innerhalb eines Zeitraums von 60 Tagen nach der Auflösung Neuwahlen stattfinden und innerhalb eines Zeitraumes 90 Tagen nach derselben hat die Eröffnung des neugewählten Reichstages zu erfolgen (Art. 25).

Den Mitgliedern des Reichstags ist, um ihnen die volle Freiheit in der Ausübung ihrer Funktionen zu sichern, eine besondere Rechtsstellung gewährt. Wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes gethanen Äußerungen kann kein Mitglied außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen und gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt werden (Art. 30). Kein Mitglied darf während der Sitzungsperiode ohne Genehmigung des Reichstags in einem civilprozessualen Verfahren verhaftet, wegen einer strafbaren

Handlung in Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß es bei der Ausübung der strafbaren Handlung oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird. Ist schon vor Beginn der Sitzungsperiode ein Mitglied in Civilhaft genommen oder gegen ein solches ein Strafverfahren eingeleitet worden, so muß auf einen dahingehenden Beschluß des Reichstags die Civil- und Untersuchungshaft, wie das Strafverfahren überhaupt für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben werden (Art. 31). Doch sollte damit den Mitgliedern des Reichstags nicht ein Privilegium der Straffreiheit gegeben werden. Die angegebenen Bestimmungen führten dies aber in dem Falle herbei, daß die Strafverfolgung während der Zeit, während welcher sie hiernach nicht stattfinden konnte, verjährte. Dem wurde vorgebeugt durch das Reichsgesetz vom 26. März 1893, nach welchem die Verjährung der Strafverfolgung während dieser Zeit ruht, so daß nach ihrem Ablauf die Strafverfolgung eingeleitet oder fortgesetzt werden kann. Auch dürfen die Mitglieder des Reichstags als Zeugen oder Sachverständige in einem Civil- wie in einem Strafverfahren, sofern sie sich, während der Reichstag versammelt ist, an dem Orte der Versammlung aufhalten, nur an diesem Orte vernommen werden, wenn der Reichstag nicht zu einer Vernehmung an einem anderen Orte die Genehmigung erteilt (Civil-Prozeß-Ord. § 382, 402. Straf-Prozeß-Ord. § 49, 72). Auch sind sie berechtigt, die Berufung zum Schöffen- und Geschworenenamte abzulehnen (Gerichtsverfassungsgesetz § 35, 85). Gegen strafbare Handlungen, durch welche sie an der freien Ausübung ihrer Funktionen gehindert werden sollen, ist ihnen ein erhöhter strafrechtlicher Schutz in dem Strafgesetzbuche (§ 105, 106) gewährt.

Ein Rechtsanspruch auf Tagegelder oder Entschädigung ist dagegen den Mitgliedern des Reichstags bekanntlich nicht gegeben. Die Reichsverfassung hat sogar in Art. 32 bestimmt, daß sie als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen dürfen. Da aber die Reichstagsmitglieder, die diesem Verbote zuwider eine Besoldung oder Entschädigung beziehen, nicht mit Strafe oder einem anderen Rechtsnachteil bedroht sind, so bestehen die Rechtswirkungen dieses Satzes der Verfassung nur darin, daß ihnen aus öffentlichen Kassen keine Tagegelder oder Entschädigungen gezahlt werden dürfen und daß Verträge, durch welche dritte Personen sich verpflichten, solche zu zahlen,

nichtig sind. Daß dritte Personen oder Vereine, die einzelnen Abgeordneten Diäten zahlen wollen, das Verbot leicht umgehen können und nicht selten umgehen, ist eine bekannte Thatsache.

Wie der konstituierende Reichstag im Jahre 1867, so hat seitdem der Reichstag wiederholt — zuletzt noch in diesem Winter — die Beseitigung dieser Verfassungsvorschrift und die Gewährung von Diäten für die Mitglieder des Reichstags verlangt, während die verbündeten Regierungen bisher dieser Forderung immer Widerstand geleistet haben. Eine grundsätzliche Bedeutung kann ich der Frage nicht zuerkennen, sie ist nur eine Frage der Zweckmäßigkeit. Jedenfalls hat die Erfahrung erwiesen, daß die Diätenlosigkeit die Wirkungen, die Fürst Bismarck vor allem von ihr erwartete, nicht gehabt hat; sie hat nicht langdauernde Sitzungsperioden des Reichstags verhindert und sie hat nicht verhindert, daß sogenannte Berufspolitiker in den Reichstag gewählt werden. Wohl aber ist sie eine, wenn auch nicht die alleinige, Ursache dafür, daß zahlreiche Mitglieder des Reichstags ihrer Pflicht, im Reichstage anwesend zu sein, nur sehr lässig nachkommen.

Die innere Organisation und die Geschäftsthätigkeit des Reichstags werden teils durch die Verfassung selbst normiert, teils, soweit dies nicht der Fall ist, durch autonome Beschlüsse, die der Reichstag allein ohne Mitwirkung des Bundesrates zu fassen hat. Nach der Verfassung Art. 27 hat er seinen Vorstand selbst zu wählen. Er ist beschlußfähig, sofern die Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder (also 199 von 397) anwesend ist (Art. 25). Doch besteht nach einem allgemein anerkannten Gewohnheitsrecht die rechtliche Vermutung, daß der Reichstag solange beschlußfähig ist, bis durch den Präsidenten festgestellt ist, daß die Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder nicht anwesend ist. Nach der Geschäftsordnung des Reichstags (§ 51) ist aber der Präsident verpflichtet vor einer Abstimmung auf Antrag auch nur eines Mitgliedes festzustellen, ob die verfassungsmäßige Anzahl der Mitglieder anwesend ist oder nicht. Dadurch ist es einem jeden Mitgliede des Reichstags ermöglicht, zu verhindern, daß in einer Sitzung, in der nicht die verfassungsmäßige Anzahl der Mitglieder vorhanden ist, ein Beschluß gefaßt werde.

Alle seine Beschlüsse hat der Reichstag mit absoluter Stimmenmehrheit zu fassen (Art. 28). Auch für Beschlüsse

über Entwürfe von Gesetzen, durch welche die Verfassung abgeändert werden soll, wird eine größere Stimmenmehrheit nicht erfordert. Verfassungsänderungen sind im Deutschen Reiche nur dadurch erschwert, daß sie als abgelehnt gelten, wenn im Bundesrat 14 Stimmen gegen sie abgegeben werden.

Die Verhandlungen des Reichstags sind öffentlich und wahrheitsgetreue Berichte über sie bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei (Art. 22).

Im übrigen hat der Reichstag selbst durch autonome Beschlüsse, die sogenannte Geschäftsordnung, die Normen für seine Geschäftsthätigkeit aufzustellen und Disziplinarvorschriften, denen seine Mitglieder unterliegen, zu erlassen (Art. 27). Gegen Mitglieder kann der Präsident die Disziplinarmittel der Rüge (des sogenannten Ordnungsrufes), der Entziehung des Wortes und des Ausschlusses aus der Sitzung verhängen. Hiergegen kann Berufung an den Reichstag selbst eingelegt werden. Doch hat die Berufung gegen den Ausschluß aus der Sitzung keine aufschiebende Wirkung (Geschäftsordnung vom 10. Februar 1876 mit mehreren Ergänzungen, namentlich vom 16. Februar 1895).

Wie schon gesagt, hat der Reichstag die Reichsgewalt nicht selbst auszuüben, er hat keine obrigkeitlichen Funktionen. Seine Funktionen sind im Gegensatze zu denen des Kaisers und des Bundesrates nur unselbständige. Er hat nur mitzuwirken bei der Ausübung der Reichsgewalt durch Kaiser und Bundesrat und er hat über die gesamte Reichsregierung nach Maßgabe der Bestimmungen der Verfassung eine Kontrolle zu führen. Wir können hiernach seine Funktionen als solche der Mitwirkung und der Kontrolle bezeichnen.

Zu den Mitwirkungsrechten gehört insbesondere, daß der Reichstag jedem Gesetzentwurf vorher seine Zustimmung zu erteilen hat, bevor ihn der Bundesrat sanktionieren und damit zum Gesetz erheben kann. Der Gesetzentwurf kann sowohl von dem Bundesrat beschlossen und dem Reichstag durch den Reichskanzler vorgelegt werden, als der Reichstag auch selbst auf Antrag aus seiner Mitte einen Gesetzentwurf beschließen kann, der dann dem Bundesrat vorzulegen ist. Dem Reichstage steht das sogenannte Recht der Initiative zu (Art. 23).

Das Gesetz ist die Form, in der der oberste Staatswille zu erklären ist, dem alle anderen rechtlichen Willenserklärungen untergeordnet sind, d. h. alle anderen Willenserklärungen der Organe des Staates wie der Unterthanen sind nur insoweit rechtsgültig, als sie nicht im Widerspruch mit den Gesetzen stehen. Das Gesetz ist deshalb die höchste Offenbarung des Herrscherwillens. In der Form der Reichsgesetze müssen die von dem Reiche zu erlassenden allgemeinen Rechtssätze erklärt werden, sofern nicht durch die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz selbst eine andere Form, wie die der Verordnung, zugelassen ist. Aber nicht nur allgemeine Rechtssätze sind in dieser Form zu erlassen, sondern soweit die Reichsverfassung dies bestimmt, auch Willenserklärungen des Reiches, durch welche einzelne konkrete Verhältnisse geordnet werden. Auch solche Reichsgesetze haben die rechtliche Wirkung eines Gesetzes. Nicht nur können sie nur durch ein anderes Gesetz abgeändert und aufgehoben werden, sondern auch anderweite staatliche Willenserklärungen, die mit ihnen in Widerspruch stehen, können rechtliche Geltung nicht erlangen.

Ein Gesetz mit eigenartigem Inhalt, für das aber auch eigenartige Voraussetzungen bestehen, ist das Reichshaushalts-Etatgesetz. Nach Art. 69 der Verfassung müssen alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden, der vor Beginn des Etatsjahres durch ein Reichsgesetz festzustellen ist. Das Etatsjahr des Deutschen Reiches läuft nach dem Gesetz vom 29. Februar 1876 von dem 1. April des einen bis zu dem 31. März des anderen Jahres. Da alle Einnahmen und Ausgaben auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden müssen, so ergiebt sich daraus, daß er nicht nur ein Voranschlag ist, wie in einer jeden größeren Privatwirtschaft ein solcher Voranschlag aufgestellt wird, um eine Übersicht zu gewinnen über die Einnahmen, die zu erwarten sind, und die Ausgaben, die voraussichtlich zu machen sind. Die rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsetats vielmehr besteht darin, daß er die rechtliche Grundlage bildet für die Finanzwirtschaft des Reiches. Die Feststellung des Reichshaushaltsetats ist deshalb nicht, wie die bloße Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben, ein Verwaltungsakt, sondern ein Akt der Gesetzgebung.

Der Reichshaushaltsetat wird, wie Art. 69 sagt, durch ein Gesetz festgestellt. Während aber im allgemeinen es der freien Willensbestimmung des Bundesrates und des Reichstags anheimgegeben ist, einem Gesetze seinen Inhalt zu geben, ist dies bei dem Reichshaushalts-Etatgesetz nur in beschränktem Umfange der Fall. Die Aufstellung des Reichshaushaltsetats hat zu erfolgen nach den in der Verfassung und in den Reichsgesetzen enthaltenen Rechtsnormen (Art. 69). Sie zu beachten sind Bundesrat wie Reichstag verpflichtet. Sie sind verpflichtet diejenigen Einnahmen aufzunehmen, zu deren Bezug das Reich nach den bestehenden Reichsgesetzen berechtigt ist (Zölle, Verbrauchsabgaben, Gebühren u. s. w.), und sie sind verpflichtet diejenigen Ausgaben einzustellen, die zu leisten das Reich rechtlich verpflichtet ist, und für deren Deckung Sorge zu tragen (Zinsen und Tilgungsraten der Reichsanlehen, Gehälter der Reichsbeamten u. s. w.). Insbesondere müssen nach Art. 62 der Verfassung die Ausgaben bewilligt werden, die zur Erhaltung der gesetzlich feststehenden Organisation des Reichsheeres erforderlich sind. Nur insoweit es sich um Ausgaben handelt, zu deren Leistung eine Pflicht nicht besteht, sind Bundesrat und Reichstag in ihren Beschlüssen frei.

Bundesrat und Reichstag sind aber nicht bloß in Bezug auf den Inhalt des Reichshaushalts-Etatgesetzes durch die Verfassung und die Reichsgesetze gebunden, sondern die Verfassung beruht auch auf der Voraussetzung, daß Bundesrat und Reichstag sich jährlich über den gesamten Inhalt des Reichshaushalts-Etatgesetzes vereinigen und damit dessen Erlaß ermöglichen. Indes so wenig wie die Erfüllung der Pflichten, die die Reichsverfassung dem Kaiser auferlegt, so wenig kann die Erfüllung dieser Pflichten des Bundesrates und des Reichstages erzwungen werden. Bundesrat und Reichstag sind ebenso unverantwortlich wie der Kaiser. Wenn für die Handlungen und Unterlassungen des Kaisers der Reichskanzler die Verantwortlichkeit zu tragen hat, so erstreckt sich diese Verantwortlichkeit nicht auf die Beschlüsse des Bundesrates und Reichstages. Die Reichsverfassung hat aber auch keine Vorsorge getroffen für den Fall, daß ein Etatgesetz nicht zustande kommt, oder daß in das Etatgesetz Einnahmen oder Ausgaben, die rechtlich begründet sind, nicht aufgenommen werden. Die Verfassung enthält eine Lücke, die durch künstliche Auslegungen und durch Theorien, die dem

deutschen Verfassungsrechte fremd sind, nicht ausgefüllt werden kann. Die Verfassung giebt ebensowenig dem Kaiser ein Recht, die Finanzverwaltung des Reiches auf Grund eines Reichshaushaltsetats zu führen, der nicht durch Reichsgesetz festgestellt ist, wie die Verfassung den Bundesrat verpflichtet, den Entwurf eines Etatgesetzes, wie er von dem Reichstag beschlossen worden ist, zu sanktionieren. Sollte der Fall eintreten, daß die verfassungsmäßige Grundlage der Finanzverwaltung des Reiches in einem Reichshaushalts-Etatgesetze nicht hergestellt werden kann, weil sich Bundesrat und Reichstag über dessen Inhalt nicht einigen können, so wäre dies ein verfassungsrechtlicher Notstand, der eine schwere Krisis über das Deutsche Reich herbeiführen würde.

Vielfach wird dem Reichstage zum Vorwurfe gemacht — und vielleicht nicht ganz mit Unrecht — daß die Beratungen des Reichshaushaltsetats von ihm allzu sehr in die Länge gezogen werden. Die meist nur geringfügigen Änderungen, die durch die Beschlüsse des Reichstages herbeigeführt würden, ständen in keinem Verhältnis zu der Dauer der Verhandlungen Doch wird hierbei vielfach zweierlei übersehen. Zunächst ist die sorgfältige und bis in die einzelnen Positionen des Etats wohlbegründete Aufstellung des Entwurfes zu nicht geringem Teile dadurch bedingt und dadurch verbürgt, daß der Reichstag den Entwurf der eingehendsten Prüfung in allen seinen Teilen unterzieht. Sodann aber bietet die Beratung des Etatentwurfes dem Reichstage zugleich die rechtliche Möglichkeit, alle Akte der Reichsregierung einer Prüfung zu unterziehen. Die Mitwirkungsfunktion, die der Reichstag bei Erlaß des Reichshaushalts-Etatgesetzes auszuüben hat, enthält zugleich seine wirksamste Kontrollfunktion.

Wie der Kaiser die ordentliche Finanzverwaltung des Reiches auf Grund des Reichshaushalts-Etatgesetzes zu führen hat, so bedarf er auch, wenn in Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses die Aufnahme einer Anleihe oder die Übernahme einer finanziellen Garantie zu Lasten des Reiches erforderlich ist, hierzu einer besonderen Ermächtigung, die durch ein Reichsgesetz zu erteilen ist (Art. 73).

Daß der Kaiser völkerrechtliche Verträge über solche Gegenstände, die in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, nur mit Zustimmung des Bundesrates abschließen kann, ist

schon erwähnt worden. Aber solche Verträge erlangen auch erst volle Rechtsgültigkeit, wenn sie vom Reichstage genehmigt worden sind (Art. 11). Hat sie der Kaiser abgeschlossen, ohne vorher die Genehmigung des Reichstages eingeholt zu haben, so schließt er sie unter der aufschiebenden Bedingung ab, daß der Reichstag die Genehmigung erteile. Versagt der Reichstag die Genehmigung, so gilt der Vertrag als nicht geschlossen. Ein Vertrag kann nicht völkerrechtlich gültig, aber staatsrechtlich ungültig sein, wie von manchen Theoretikern behauptet wird.

Seine Funktion, die gesamte Regierung des Reiches einer Prüfung zu unterziehen, übt der Reichstag, wie soeben erwähnt worden, namentlich bei den Etatsberatungen aus.

Ferner ist der Reichskanzler dem Reichstage für alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, und damit für die gesamte Politik des Kaisers verantwortlich. Freilich hat die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, wie noch in anderem Zusammenhang auszuführen sein wird, mehr eine politische als eine rechtliche Bedeutung. Auch ist der Reichskanzler nach Art. 72 der Verfassung verpflichtet, wie dem Bundesrate, so auch dem Reichstage jährlich über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches Rechnung zu legen und er bleibt solange für die Rechtmäßigkeit aller Ausgaben verantwortlich, bis der Reichstag ihm Entlastung erteilt hat.

Zu den Kontrollfunktionen des Reichstages gehört es auch, daß er ebenso wie der Bundesrat drei seiner Mitglieder in die Reichsschuldenkommission zu wählen hat, der die Aufsicht über die Verwaltung der Reichsschulden u. s. w. obliegt und die jährlich dem Reichstage einen Bericht über die Ergebnisse der ihrer Aufsicht unterstehenden Verwaltung zu erstatten hat.

Auch indem die Verfassung (Art. 23) den Reichstag für zuständig erklärt hat, Petitionen, die an ihn gerichtet werden, zu beraten und sie dem Bundesrate oder dem Reichskanzler zu überreichen, um den darin erhobenen Beschwerden Abhilfe zu verschaffen, hat sie ihm ein Mittel gegeben, das zur Ausübung des ihm zustehenden Kontrollrechtes dienlich ist.

Endlich ist in zahlreichen Reichsgesetzen bestimmt, daß dem Reichstag über die Ausführung des Gesetzes oder einzelner darin enthaltenen Bestimmungen jährlich oder so oft sich dazu Gelegenheit bietet, Berichte der Reichsregierung zur Kenntnisnahme mitgeteilt werden. Auch diese Berichte kann der Reichs-

tag zum Gegenstand seiner Beratung machen und die Verwaltungsthätigkeit des Bundesrates wie des Reichskanzlers und der zuständigen Reichsbehörden seiner Prüfung unterziehen.

Die Verfassung des Deutschen Reiches hat das große Problem zu lösen gesucht, eine starke monarchische Gewalt mit der politischen Freiheit des Volkes, mit dem Rechte der Volksvertretung auf Mitwirkung bei der Ausübung der Staatsgewalt zu vereinen. Sie giebt nicht, wie in England, wie in den romanischen Staaten, einer Parlamentsmehrheit die Herrschaft über den Staat, sie erkennt nicht, wie die Verfassungen der Nordamerikanischen Union und der Schweizer Eidgenossenschaft, die Souveränetät des Volkes an und giebt nicht dem souveränen Volke die Entscheidung in allen großen Fragen des Staatslebens. Sie hat uns den Segen einer mächtigen, über den Parteien und den schwankenden Mehrheiten stehenden Monarchie erhalten, sie hat aber auch der Volksvertretung einen ungeschmälerten Anteil an der Gesetzgebung gesichert und ihr die rechtlichen Mittel gewährt, um die gesamte Verwaltung des Reiches einer wirksamen Prüfung zu unterziehen.

V.

Die Zuständigkeit des Reiches und die Reichsregierung.

I.

Die Zuständigkeit des Reiches.

Die Zwecke, für welche das Reich gegründet ist, sind die Aufgaben, die es zu erfüllen hat. Das Reich aber ist, wie der Eingang zu seiner Verfassung sagt, gegründet worden zum Schutze des Bundesgebietes und zum Schutze des innerhalb desselben gültigen Rechtes sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes. Damit sind, wenn auch nur in allgemeinen Umrissen, die Aufgaben unschrieben, die dem Staate der Gegenwart obliegen. Während aber im Einheitsstaat es der Inhaber der Staatsgewalt ist, der die gesamte staatliche Thätigkeit, die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben erforderlich ist, bestimmt und ausübt oder durch die ihm untergeordneten Organe des Staates ausüben läßt, muß im Bundesstaate — und so auch im Deutschen Reiche — eine verfassungsmäßige Verteilung der staatlichen Aufgaben und staatlichen Thätigkeiten unter das Reich und die Gliedstaaten erfolgen. In der Gründung des Reiches mußten sich die Landesgewalten Opfer auferlegen im Interesse der Gesamtheit, die Opfer, die die gemeinsamen nationalen Interessen des deutschen Volkes erforderten. Den Landesgewalten dagegen ist ihre selbständige politische Existenz und die Möglichkeit einer eigenen staatlichen Entwicklung unter dem Schutze des geeinten Vaterlandes verblieben. In der Thronrede, mit der der König von Preußen im Namen der verbündeten Regierungen den konstituierenden Reichstag am 17. April 1867 schloß, erklärte er: „Es ist uns gelungen, auf sicherem Grund ein Verfassungswerk zu errichten, dessen weitere

Entwicklung wir mit Zuversicht der Zukunft überlassen dürfen. Die Bundesgewalt ist mit den Befugnissen ausgestattet, welche für die Wohlfahrt und Macht des Bundes unentbehrlich, aber auch ausreichend sind. Den Einzelstaaten ist unter Verbürgung ihrer Zukunft durch die Gesamtheit des Bundes die freie Bewegung auf allen den Gebieten verblieben, auf welchen die Mannigfaltigkeit und Selbständigkeit der Entwicklung zulässig und ersprießlich ist. Wir alle haben bereitwillig Opfer gebracht. Wir durften es in der Überzeugung thun, daß diese Opfer für Deutschland gebracht werden und daß unsere Einigung derselben wert war."

Freilich ist in der Verfassung des Reichs kein theoretisches Ideal verwirklicht, in dem, wie Fürst Bismarck sagte, einerseits die Einheit Deutschlands verkörpert werde, andererseits jeder partikularistischen Regung die freie Bewegung gesichert bliebe. Das war unmöglich. Eine solche Quadratur des Zirkels zu finden, war nicht Aufgabe der Regierungen und des Reichstages. „Die Verfassung sollte das Minimum der Konzessionen feststellen, welche die Landesgewalten in Deutschland der Allgemeinheit machen mußten, wenn diese Allgemeinheit lebensfähig sein soll."

Eine dreißigjährige Erfahrung hat gezeigt, daß der Scharfblick und die gestaltende Kraft Bismarcks im großen Ganzen die Grenzlinie zwischen der Zuständigkeit des Reiches und der der Bundesstaaten derart gezogen hat, daß alle gemeinsamen nationalen Interessen durch das Reich gesichert sind und doch den Bundesstaaten ein großes und reiches Feld der selbständigen staatlichen Thätigkeit verblieben ist. Trotz der Einheit des Reiches haben sie die Möglichkeit, ein gesundes und kräftiges staatliches Leben zu entfalten. Mit außerordentlicher Mäßigung und dem ihm eigenen diplomatischen Geschick hat der große Staatsmann den Bundesstaaten auch auf den meisten Gebieten, auf denen die Zuständigkeit des Reiches begründet ist, eine selbständige Verwaltung nach Maßgabe der Reichsgesetze und unter Überwachung des Kaisers belassen. Die Eigenliebe und das Selbstgefühl der deutschen Fürsten wie der Partikularismus der deutschen Stämme sind überall insoweit geschont worden, als es möglich erschien, ohne die Macht und die Einheit des Reiches zu schwächen. Nicht als Unterworfene und Besiegte sollten die deutschen Staaten in das Reich eintreten, sondern als freie

und gleichberechtigte Glieder, die im nationalen Interesse und zu ihrem eigenen Nutzen dem Reiche sich unterordnen, aber ihre Eigenart und eine, wenn auch beschränkte Selbständigkeit bewahren. Daraus erklärt sich auch, daß die deutsche Reichsverfassung, nicht wie die Verfassungen der Nordamerikanischen Union und der Schweizer Eidgenossenschaft, die Zuständigkeit des Reiches durch einige einfache Rechtssätze normiert und abgrenzt, sondern daß die Verfassung in zahlreichen und zum Teil sehr verwickelten Rechtssätzen die Zuständigkeit des Reiches und das Zusammenwirken des Reiches und der Bundesstaaten regelt. Und die hierüber aufgestellten allgemeinen Rechtssätze sind vielfach wiederum durch mannigfache Ausnahmen durchbrochen.

Daraus erklärt sich ein weiterer Unterschied, der sich zwischen unserer Verfassung und der Verfassung anderer großer Bundesstaaten findet. In der Schweiz, aber namentlich in den Vereinigten Staaten ist die Zuständigkeit des Bundes und der Union weit beschränkter als die Zuständigkeit des Reiches. Aber in Betreff aller staatlichen Angelegenheiten, für welche sie zuständig sind, üben sie auch durch ihre Organe und ihre Behörden alle staatlichen Funktionen aus. Die Union ist es, die, soweit ihre Zuständigkeit reicht, Gesetze erläßt, die Gerichtsbarkeit durch ihre Gerichte ausübt und die Verwaltung durch ihre Behörden führt, und dasselbe gilt, wenn auch mit mancherlei Beschränkungen, für den Bund in der Schweiz. In Bezug auf die meisten Angelegenheiten dagegen, für welche die Zuständigkeit des Reiches begründet ist, hat das Reich nur eine Aufsicht zu führen, Gesetze zu erlassen und darüber zu wachen, daß die Bundesstaaten die Reichsgesetze ausführen. Die Gerichte, die nach den Reichsgesetzen zu verfahren und nach ihnen Recht zu sprechen haben, sind nicht Reichsgerichte, sondern Gerichte der Bundesstaaten, die Verwaltungsbehörden, die nach den Reichsgesetzen die Verwaltung zu führen haben, sind nicht Reichsbehörden, sondern Landesbehörden. Selbst die Offiziere des Reichsheeres sind nicht kaiserliche, sondern landesherrliche Offiziere. Nur um die Einheit der Rechtsprechung und der Verwaltung aufrecht zu halten, übt das Reich durch das Reichsgericht die Rechtsprechung höchster Instanz in Civil- und Strafsachen aus und stehen dem Reiche einzelne Funktionen zu, die als oberste Verwaltungsfunktionen zu bezeichnen sind.

Bevor ich auf einige Einzelheiten eingehe, sei es gestattet drei allgemeine Bemerkungen vorauszuschicken.

1. Wie schon erwähnt wurde, kann das Reich jederzeit seine Zuständigkeit erweitern. Es genügt dazu ein Reichsgesetz, dessen Erlaß nur dadurch erschwert ist, daß der Gesetzentwurf im Bundesrat als abgelehnt gilt, wenn vierzehn Stimmen dagegen abgegeben werden. Freilich, soweit einzelne Staaten Exemtionsprivilegien haben, ist die Zustimmung des privilegierten Staates zur Aufhebung oder Beschränkung des Privilegiums erforderlich (Art. 78).

2. Die Zuständigkeit des Reiches reicht nur soweit, als sie durch eine ausdrückliche Bestimmung der Verfassungsurkunde oder eines Verfassungsgesetzes begründet ist. Soweit dies nicht der Fall ist, sind für alle anderen staatlichen Angelegenheiten und für alle anderen staatlichen Funktionen die Bundesstaaten zuständig.

3. Soweit die Zuständigkeit des Reiches begründet ist, ist doch wiederum zu unterscheiden. In Bezug auf einzelne Angelegenheiten ist die Zuständigkeit des Reiches eine ausschließliche, so daß, auch wenn das Reich von seiner Zuständigkeit noch keinen Gebrauch gemacht hat, die Zuständigkeit der Bundesstaaten ausgeschlossen ist. Dahin gehören die Gesetzgebung über das Reichsheer, über die kaiserliche Marine, über die Zölle und die in der Verfassung angegebenen Verbrauchssteuern, über Post- und Telegraphenwesen, über die Organisation des Schutzes des deutschen Handels und der Schiffahrt. In Bezug auf andere Angelegenheiten ist zwar das Reich zuständig, Gesetze zu erlassen; solange dies aber nicht geschehen ist, bleiben hierfür die Bundesstaaten zuständig. Nicht nur bleiben die bestehenden Landesgesetze in Kraft, sondern jeder Bundesstaat kann auch neue Gesetze hierüber erlassen. Dahin gehören die meisten Angelegenheiten, die der Art. 4 der Verfassung der Gesetzgebung des Reiches zugewiesen hat. Über die meisten dieser Angelegenheiten hat das Reich inzwischen Reichsgesetze erlassen und damit ist, soweit dies geschehen, die Zuständigkeit der Bundesstaaten zur Gesetzgebung beseitigt. Doch unterstehen noch heute das Eisenbahnwesen, das öffentliche Vereinsrecht, sowie wichtige Materien des bürgerlichen Rechts der Landesgesetzgebung, da das Reich hierüber keine oder keine erschöpfenden Gesetze erlassen hat.

Die erste und wichtigste Aufgabe des Reiches besteht darin, das Reich gegen äußere Angriffe zu schützen, seine Machtstellung und die nationalen Interessen des deutschen Volkes anderen Staaten gegenüber zu wahren und zu sichern. Dem Auslande gegenüber ist das Reich eine Einheit. Der Kaiser hat das Reich nach außen zu vertreten, er hat Krieg zu erklären, Frieden zu schließen, andere völkerrechtliche Verträge einzugehen, Gesandte und Konsuln abzusenden und Gesandte und Konsuln auswärtiger Staaten zu empfangen und zuzulassen. Doch ist selbst hier den Bundesstaaten eine Zuständigkeit verblieben. Und auch hier hat die Erfahrung erwiesen, daß trotz mancher Bedenken, die dagegen erhoben werden können, dies ohne Schädigung der nationalen Interessen geschehen konnte. Die Bundesstaaten können völkerrechtliche Verträge nicht nur untereinander, sondern auch mit auswärtigen Staaten abschließen, aber nur insoweit als das Reich hierzu nicht ausschließlich zuständig ist oder das Reich von seiner Zuständigkeit noch keinen Gebrauch gemacht hat. So ist das Reich *ausschließlich* zum Abschluß von Zoll- und Handelsverträgen zuständig. Dagegen ist das Reich zwar zuständig, aber nicht ausschließlich zuständig Auslieferungsverträge mit fremden Staaten zu schließen. Mit einem Staate, mit dem das Reich noch keinen Auslieferungsvertrag abgeschlossen hat, kann jeder Bundesstaat einen solchen schließen. Die Bundesstaaten können sowohl untereinander als mit auswärtigen Staaten in Gesandtenverkehr treten. Sie können selbst zu denjenigen Staaten, bei denen ein Gesandter des Kaisers beglaubigt ist, Gesandte entsenden. Kaum eine Bestimmung der Reichsverfassung ist häufiger getadelt worden. Aber auch hier hat die Erfahrung gezeigt, daß das Recht der Bundesstaaten fremde Gesandte zu empfangen und an fremden Höfen Gesandte zu beglaubigen ohne Gefährdung des Reiches ihnen belassen werden konnte. Das Ausland weiß, daß das Deutsche Reich eine einheitliche Macht und so fest und stark ist, daß jeder Versuch, durch diplomatische Künste und Versprechungen ein Glied dem Reiche abwendig zu machen, vergeblich wäre. Die Zeiten Ludwigs XIV. und Napoleons, aber auch die Zeiten, in denen ein Beust, ein Borries, ein Dalwigk sehnsüchtig nach Paris und St. Petersburg schielten, sind vorüber und werden niemals wiederkehren. Als sehr wertvoll hat sich das Recht der Bundesstaaten, untereinander einen Ge-

sandtenverkehr zu unterhalten, erwiesen. Dadurch ist es Preußen ermöglicht bei allen deutschen Staaten Gesandte zu beglaubigen, deren Aufgabe es ist, die Übereinstimmung des Kaisers und der deutschen Fürsten und Regierungen in allen wichtigen Angelegenheiten des Reiches herzustellen und zu erhalten. Rechtlich sind die Gesandten Gesandte des Königs von Preußen und preußische Beamte. Aber die wichtigsten Funktionen, die sie auszuüben haben, führen sie für das Reich aus. Sie sichern die politische Einigkeit der Staatsregierungen. Kaum jemals wird ein wichtiger Antrag im Bundesrate gestellt, ohne daß nicht vorher die Übereinstimmung zwischen Preußen und den größeren Staaten gesichert wäre. Durch die preußischen Gesandten setzt der Kaiser die Fürsten auch in Kenntnis von dem Gange der auswärtigen Politik des Reiches, so daß sie in der Regel die Aufgabe erfüllen, die in der Verfassung dem Ausschuß des Bundesrates für auswärtige Angelegenheiten zugedacht war. (Siehe oben S. 66.)

Ist das Reich eine nationale Einheit in der Völkergemeinschaft, so bedarf es auch eines einheitlichen Heeres und einer einheitlichen Kriegsflotte. Wie schon gesagt, ist das Reich ausschließlich zuständig zur Gesetzgebung über das Militärwesen und die Kriegsmarine. Aber die Kriegsflotte ist auch ausschließlich eine kaiserliche Flotte. Nicht nur führt der Kaiser den Oberbefehl, auch die Offiziere und die Mannschaften sind kaiserliche Offiziere und kaiserliche Mannschaften, der Kaiser verwaltet die Flotte, das Reich trägt allein die Kosten. Den Bundesstaaten ist jede staatliche Thätigkeit entzogen, nur bei der Aushebung der Mannschaft für die Flotte haben die Landesbehörden mitzuwirken. Anders verhält es sich mit dem Reichsheer. Zwar führt der Kaiser in Frieden und Krieg den militärischen Oberbefehl. Freilich auch dieser Satz der Verfassungsurkunde ist durchbrochen durch das Sonderrecht Bayerns, wonach über die bayerischen Truppen der König von Bayern in Friedenszeiten den Oberbefehl führt, dem Kaiser aber nur bestimmte militärische Aufsichtsrechte zustehen. Das Reich hat ferner alle Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens zu tragen (Art. 58). Aber das Reich führt nicht die Verwaltung des Reichsheeres. Das Reichsheer besteht aus den Truppen der einzelnen Bundesstaaten, die die Verwaltung nach den einheitlichen Normen der Reichsgesetze zu führen haben. Um aber

die Einheitlichkeit der Verwaltung zu sichern, hat der Kaiser weit ausgedehnte Aufsichtsrechte und hat er die Abstellung der bei der Aufsichtsführung vorgefundenen Mängel selbst und unmittelbar anzuordnen. Ferner hat der Kaiser auch alle Anordnungen zu erlassen, die behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Verwaltung, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des Heeres erforderlich sind. Freilich giebt die Verfassung dem Kaiser dieses Recht nicht formell, sie hat hier — wohl auch um das Selbstgefühl der Fürsten zu schonen — einen sehr eigentümlichen Weg eingeschlagen. Die Anordnungen, welche der König von Preußen in Bezug auf Verwaltung, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung des preußischen Heeres erläßt, hat er dem Ausschuß des Bundesrates für das Landheer und die Festungen bekannt zu geben und dieser hat sie den Kommandeuren der übrigen Kontingente mitzuteilen, die sie für ihre Truppen zu erlassen und auszuführen haben (Art. 63). Nach der Verfassung könnte es demnach 25 Heeresverwaltungen in Deutschland geben. Doch haben, wie schon erwähnt (siehe oben S. 58), 21 Staaten mit Preußen Militärkonventionen abgeschlossen, durch welche sie die Verwaltung ihrer Truppen dem König von Preußen übertragen haben. So giebt es im Reiche nicht 25, sondern nur vier Heeresverwaltungen, die von Preußen, Bayern, Sachsen und Württemberg. Aber auch Sachsen und Württemberg haben Militärkonventionen abgeschlossen, Sachsen mit dem König von Preußen als dem Bundesfeldherrn des zu errichtenden Norddeutschen Bundes am 7. Februar 1867, Württemberg mit dem Norddeutschen Bunde am 25. November 1870, deren fortdauernde Gültigkeit in der Verfassung (Art. 66) anerkannt ist. Darnach kommen beiden Staaten auch in Bezug auf die Militärverwaltung mancherlei Sonderrechte zu. Viel weitergehend sind die Sonderrechte, welche Bayern auf Grund des Versailler Vertrags vom 23. November 1870 besitzt.

Nach dem Eingang der Verfassung hat das Reich nicht nur Schutz gegen außen zu gewähren und die Interessen Deutschlands in seinen Verhältnissen zu auswärtigen Staaten zu wahren, sondern auch das in Deutschland geltende Recht zu schützen. Nach den Bestimmungen des Art. 4 der Verfassung erstreckt sich die Zuständigkeit des Reiches aber nicht nur hierauf, sondern das Reich ist auch berufen, die gemeinsame Ge-

setzgebung über das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren auszuüben. Durch das Gerichtsverfassungsgesetz, durch die Civil- und Strafprozeßordnungen, durch die Konkursordnung hat das Reich schon im Jahre 1877 die Organisation der Civil- und Strafgerichte wie das Verfahren vor ihnen einheitlich normiert. Durch das Strafgesetzbuch, das Handelsgesetzbuch, die Wechselordnung und schließlich durch das große Werk des bürgerlichen Gesetzbuchs hat es dem deutschen Volke die lang erstrebte und ersehnte Rechtseinheit des Straf- und Privatrechtes gegeben und nur noch einzelne, wenn auch recht zahlreiche Nebengebiete sind dem Landesrecht überlassen. Auch das Militärstrafrecht sowie die Organisation und das Verfahren der Militärstrafgerichte sind einheitlich gestaltet. Die Gerichtsbarkeit dagegen ist nach der Verfassung nicht von dem Reiche, sondern von den Bundesstaaten durch Landesgerichte auszuüben. Doch hat das Reich seine Zuständigkeit ausgedehnt und, soweit ein Bedürfnis hierfür vorlag, die Ausübung der Gerichtsbarkeit an sich gezogen. Um die Rechtseinheit auf dem Gebiete des Straf- und Privatrechts aufrecht zu halten, übt das Reich durch das Reichsgericht und das Reichsmilitärgericht die Gerichtsbarkeit in Civil- und Strafsachen in höchster Instanz selbst aus. Gerichte des Reiches sind ferner die Marinestrafgerichte (Bordkriegsgerichte und Oberkriegsgerichte der Marine), sowie die Konsulargerichte und die Gerichte in den Schutzgebieten des Reiches.

Zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes, zur Förderung seiner wirtschaftlichen und geistigen Kultur hat das Reich eine ausgedehnte Zuständigkeit, die jedoch hauptsächlich, wenn auch nicht ausschließlich, in dem Erlassen von Gesetzen und der Führung einer Aufsicht über diejenigen Angelegenheiten sich äußert, die in dem Art. 4 der Verfassung aufgeführt werden.

Die meisten Verfassungsurkunden, die im Laufe des 19. Jahrhunderts erlassen worden sind, haben nach dem Vorbilde der französischen Verfassungen allgemeine Rechtssätze aufgenommen, welche die persönliche Freiheit der Staatsangehörigen gewährleisten und welche bestimmen, daß die persönliche Freiheit der einzelnen nur nach Maßgabe gesetzlicher Normen von den Staatsbehörden, insbesondere den Polizeibehörden beschränkt werden darf. Solche Bestimmungen über die sogenannten Grundrechte wurden früher als ein wichtiger, unentbehrlicher

Bestandteil einer Verfassungsurkunde erachtet. Die Reichsverfassung hat davon abgesehen, derartige allgemeine Rechtssätze aufzunehmen. Wohl aber hat sie die Zuständigkeit des Reiches begründet, die Bethätigung der persönlichen Freiheit durch Reichsgesetze nach den wichtigsten Richtungen hin auch gegenüber der Staatsgewalt zu schützen und die Voraussetzungen aufzustellen, unter denen sie allein im öffentlichen Interesse beschränkt werden darf. So ist das Reich zuständig zur Gesetzgebung über die Freizügigkeit, die Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, über das Paßwesen und die Fremdenpolizei, über die Presse und über das Vereinswesen, sowie über den Gewerbebetrieb. Über alle diese Materien haben teils schon der Norddeutsche Bund, teils das Reich Gesetze erlassen, durch die drückende Beschränkungen der persönlichen Freiheit, wie sie in einzelnen Bundesstaaten noch bestanden, aufgehoben und der Entfaltung des geistigen wie des wirtschaftlichen Lebens des Volkes freie Bahn geschaffen wurden. War der Grundsatz, daß die bürgerlichen und die politischen Rechte der Staatsangehörigen von dem religiösen Bekenntnisse unabhängig sind, in den meisten deutschen Staaten schon vor Gründung des Norddeutschen Bundes verwirklicht worden, so war er in einigen Staaten doch noch durch manche Ausnahmen durchbrochen. Das Gesetz des Norddeutschen Bundes vom 3. Juli 1869, das jetzt im ganzen Reich als Reichsgesetz gilt, hat auch diese letzten Reste der früheren Unduldsamkeit beseitigt, indem es alle noch bestehenden, aus der Verschiedenheit der religiösen Bekenntnisse hergeleiteten Beschränkungen der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte aufgehoben hat. Nur das öffentliche Vereinsrecht ist von dem Reiche trotz seiner Zuständigkeit noch nicht einheitlich normiert. Nur vereinzelte Bestimmungen hierüber sind in mehreren Reichsgesetzen erlassen worden, durch welche namentlich für die Vorbereitung der Reichstagswahlen den Wahlberechtigten die Vereinsfreiheit gesichert ist und das Verbot, daß politische Vereine nicht miteinander in Verbindung treten dürfen, aufgehoben ward. Abgesehen hiervon aber stehen noch die Landesgesetze in Kraft, die in einigen Mittel- und Kleinstaaten dem freien Ermessen der Polizeibehörden einen weiten Spielraum gegenüber den politischen Vereinen einräumen oder aber den arbeitenden Klassen die Bildung von politischen Vereinen völlig untersagen.

Weit ausgedehnt ist die Zuständigkeit des Reiches zur Gesetzgebung über die Volkswirtschaftspflege. Sie erstreckt sich auf das Gewerbe- und Versicherungswesen, die Ordnung des Maß-, Münz- und Gewichtssystems, auf Feststellung der Grundsätze über die Ausgabe von Papiergeld, die Bestimmungen über das Bankwesen, Erfindungspatente, Schutz des geistigen Eigentums, See- und Binnenschiffahrt, Post- und Telegraphenwesen u. s. w. Auch in Bezug auf alle diese Angelegenheiten hat das Reich eine große und segensreiche Thätigkeit entfaltet. Das gesamte wirtschaftliche Leben des deutschen Volkes in Gewerbebetrieb, Industrie und Handel, wie die freien geistigen Erwerbsthätigkeiten stehen unter einer einheitlichen Gesetzgebung, die dem Landesrechte nur wenige Lücken zur Ergänzung belassen hat. Mit kühnem Mut hat das Reich den großartigen und weittragenden Gedanken die Arbeiterversicherung zu verwirklichen begonnen, und damit eine Bahn geöffnet, auf der ihm alle civilisierten Staaten schon begonnen haben nachzufolgen oder sicherlich über kurz oder lang nachfolgen werden. Freilich zeigen unsere Gesetze über die Arbeiterversicherung noch manche Unvollkommenheiten, noch ist das Gebäude unvollendet. Vor allem wird die Arbeiterversicherung noch der Ausdehnung auf die Witwen- und Waisenversorgung bedürfen. Aber schon durch die geltenden Gesetze hat das Reich in höherem Maße als irgend ein anderer Staat sich bemüht, den arbeitenden Klassen Gerechtigkeit zu gewähren und das Mißverhältnis zwischen dem sozialen Werte ihrer Arbeit und ihrer Lebensstellung auszugleichen.

Alle diese Gesetze hat aber nicht das Reich auszuführen, sondern jeder Bundesstaat innerhalb seines Gebietes, soweit nicht einzelne Funktionen dem Reiche überwiesen sind, um die Einheit der Verwaltung zu sichern. Nur auf einem Gebiete der inneren Verwaltung hat das Reich nicht nur Gesetze zu erlassen und eine Aufsicht zu führen, sondern nach seinen Gesetzen selbst zu verwalten. Die Verwaltung der Post- und Telegraphenanstalten ist Reichsverwaltung, die Beamten sind Reichsbeamte. Freilich haben auch hier Bayern und Württemberg Exemtionsprivilegien. Für sie gelten zwar die Reichsgesetze über Post- und Telegraphenwesen, aber die Post- und Telegraphenverwaltung ist Landesverwaltung.

Die Verfassung giebt dem Reiche auch die Zuständigkeit

über das Eisenbahnwesen Gesetze zu erlassen und verleiht dem Reiche in Bezug auf die Verwaltung der Eisenbahnen in Art. 41 bis 47 wichtige Rechte, die sich allerdings zum größten Teile nicht auf Bayern beziehen. Seitdem aber fast sämtliche größere Eisenbahnen Deutschlands Staatsbahnen geworden sind, hat das Reich darauf verzichtet, ein Eisenbahngesetz zu erlassen. Wohl aber sind durch Verordnungen des Bundesrates einheitliche Normen über die Betriebseinrichtungen und über den Eisenbahnverkehr erlassen worden. Zur Ausübung der Aufsichtsrechte ist durch Reichsgesetz vom 27. Juni 1873 das Reichseisenbahnamt errichtet worden, freilich mit einer engbegrenzten Zuständigkeit.

Sehr eigenartig sind die Bestimmungen der Reichsverfassung über die Zuständigkeit des Reiches auf dem Gebiete des Finanzwesens. Das Reich hat nicht nur die Kosten seiner eigenen Verwaltung aufzubringen und zu bestreiten und die von ihm aufgenommenen Anlehen zu verzinsen und zu tilgen, sondern das Reich ist nach der Verfassung auch verpflichtet, einen bedeutsamen Teil der Kosten der Landesverwaltung der Bundesstaaten zu tragen. Die Heeresverwaltung ist, wie ich schon ausgeführt habe, Landesverwaltung. Aber sie wird von den Bundesstaaten auf Kosten des Reiches geführt. Nach einer Übergangszeit, für die in den Art. 62 und 71 der Verfassung besondere Vorschriften getroffen waren, werden seit dem Jahre 1874 die Ausgaben für das gesamte Reichsheer in dem Reichshaushaltsetat jährlich durch Gesetz festgestellt. Allerdings geschieht dies nicht nach dem freien Ermessen von Bundesrat und Reichstag; die Feststellung des Militärausgabeetats muß vielmehr erfolgen nach Maßgabe der gesetzlich festgestellten Organisation des Reichsheeres und des Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke (Art. 62). Die etatmäßigen Beträge werden von der Reichskasse an die Landesmilitärverwaltungen von Preußen, Sachsen und Württemberg überwiesen, die sie nach Maßgabe des Reichshaushaltsetats zu verausgaben haben. Werden hierbei Ersparnisse gemacht, so fallen sie an die Reichskasse (Art. 67). Bayern nimmt auch hier eine Sonderstellung ein. Zwar trägt das Reich auch die Kosten für das bayerische Heer. Aber sie werden in dem Reichshaushaltsetat nicht, wie für die übrigen Heere, für die einzelnen Ausgaben in besonderen Positionen spezialisiert, sondern in einer Pauschsumme für den

Gesamtaufwand des bayerischen Heeres ausgeworfen. Bayern hat zwar die Pflicht, diese Pauschsumme für die Verwaltung seines Heeres nach den von ihm aufgestellten Spezialetats zu verwenden; ergeben sich hierbei aber Ersparnisse, so fallen sie nicht an die Reichskasse, sondern an die bayerische Staatskasse.

Weiterhin ist das Reich, wenn auch nicht durch die Verfassung, so doch durch Reichsgesetz verpflichtet, einen Teil seiner eignen Einnahmen nicht zur Deckung der eigenen Ausgaben des Reiches oder der Heeresverwaltung der Bundesstaaten zu verwenden, sondern an die Bundesstaaten nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerung zu verteilen. Schon in einem anderen Zusammenhang habe ich dargelegt, daß nach dem Reichsgesetz vom 15. Juli 1879 das Reich den Jahresertrag der Zölle und Tabaksteuer, soweit er den Betrag von 130 Mill. Mark übersteigt, sowie den gesamten Reinertrag der Branntweinverbrauchsabgabe und der Reichsstempelabgabe den Bundesstaaten zu überweisen hat, sofern nicht, wie dies seit 1896 allerdings in jedem Jahr geschehen ist, ein Teil dieser Einnahmen zur Tilgung der Reichsschulden durch Gesetz bestimmt wird. (Siehe oben S. 43 u. f.)

Um die Mittel für die Bestreitung der Ausgaben zu erlangen, ist das Reich zuständig, direkte wie indirekte Steuern aufzulegen (Verfassung Art. 4 Ziff. 2). Doch hat das Reich bisher nur indirekte Steuern auferlegt und die direkten Steuern den Bundesstaaten überlassen. Dafür sind durch die Reichsverfassung dem Reich die wichtigsten der indirekten Steuern ausschließlich vorbehalten, die Zölle sowie die Verbrauchssteuern auf Bier, Branntwein, Salz, Tabak und Zucker. Doch haben Bayern, Württemberg und Baden ein Exemtionsprivilegium für die Besteuerung des Bieres. Außer diesen durch die Verfassung dem Reiche vorbehaltenen Steuern hat das Reich noch eingeführt: die Wechselstempelabgabe, die sog. Börsensteuer (eine Stempelsteuer, der Aktien, Inhaberpapiere, Lotterieloose, Kaufgeschäfte über ausländische Wertpapiere u. s. w., sowie Kaufgeschäfte über Waaren unterliegen, die börsenmäßig gehandelt werden, sofern sie unter Zugrundelegung der Börsen-Usancen abgeschlossen werden, u. s. w.), den Spielkartenstempel und die Abgabe von Notenbanken. Aber dem Reiche fließen nur die Reineinnahmen aus diesen Zöllen und diesen Abgaben zu und ihm steht nur die Leitung und Beaufsichtigung der

Verwaltung zu. Die Erhebung der Zölle und Abgaben erfolgt durch die Bundesstaaten innerhalb ihrer Gebiete. Jeder Bundesstaat hat den Reinertrag an die Reichskasse abzuliefern und dem Bundesrate Rechnung zu legen, der auf Grund der Prüfung der vorgelegten Übersichten die von der Kasse jedes Bundesstaates der Reichskasse schuldigen Beträge endgültig festzustellen hat.

Zu den Einnahmen des Reiches gehören ferner die Reinerträge der Verwaltung der Reichspost- und Telegraphenanstalten wie der dem Reiche gehörigen Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen, der Anteil des Reiches an dem Reingewinn der Reichsbank u. s. w.

Werden durch diese Einnahmen die Ausgaben des Reiches nicht gedeckt, so kann das Reich neue Steuern auferlegen oder Anleihen aufnehmen. Doch ist es hierzu nicht genötigt. Nach Art. 70 der Reichsverfassung sind die Bundesstaaten verpflichtet, den Betrag, um welchen die Ausgaben des Reiches die eigenen Einnahmen des Reiches übersteigen, durch Beiträge zu decken, welche sie nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen haben, durch sogenannte Matrikularbeiträge, die sie an die Reichskasse zu entrichten haben. Der Betrag der Matrikularbeiträge wird jedes Jahr durch das Reichshaushalts-Etatgesetz festgestellt und hiernach von dem Reichskanzler ausgeschrieben. Nur bis zu der durch das Gesetz festgesetzten Höhe sind die Bundesstaaten zur Zahlung der Matrikularbeiträge verpflichtet. Infolge der eigentümlichen Einrichtung der Überweisung bestimmter Einnahmen des Reiches an die Bundesstaaten haben die Bundesstaaten in Wirklichkeit von den Matrikularbeiträgen nur die Beträge an die Reichskasse zu zahlen, um welche ihr Matrikularbeitrag den ihnen zukommenden Anteil an den überwiesenen Reichseinnahmen übersteigt. In den Jahren, in welchen der Betrag der Überweisungen die Matrikularbeiträge übersteigt, wird ihnen von ihrem Anteil nur so viel herausgezahlt, als nach Abzug ihres Matrikularbeitrages verbleibt. So wenig rationell dieses ganze System der Finanzwirtschaft des Reiches auch erscheint, so trägt es doch wesentlich dazu bei, den Einfluß des Reichstages auf die Gestaltung des Reichshaushaltsetats zu stärken und das Zustandekommen des von der Reichsverfassung geforderten jährlichen Reichshaushalt-Etatsgesetzes zu sichern. Denn sofern ein solches nicht zustande kommt, sind die Bundesstaaten auch

zur Zahlung der Matrikularbeiträge nicht verpflichtet. Auch kann bei diesem System das Reich niemals ein budgetmäßiges Defizit haben, so daß das Reich zur Deckung der ordentlichen Ausgaben außerordentlicher Deckungsmittel bedürfte. Denn die Matrikularbeiträge gehören zu den ordentlichen Deckungsmitteln und können jederzeit derart gesteigert werden, daß dadurch die ordentlichen Ausgaben des Reichs bestritten werden können. Freilich werden dadurch die Finanzen des Reiches und die der Bundesstaaten in ein Abhängigkeitsverhältnis zueinander gebracht, das für beide mit Nachteilen verbunden ist. Namentlich hat die Finanzverwaltung der Bundesstaaten darunter zu leiden, daß die von Jahr zu Jahr schwankenden Beträge der Überweisungen und Matrikularbeiträge die Aufstellung und Befolgung eines Finanzplanes außerordentlich erschweren.

II.

Die Reichsregierung.

Die Reichsregierung wird von dem Kaiser geführt. Nur über einzelne Verwaltungsgeschäfte hat der Bundesrat Beschluß zu fassen. Mit der Ausführung der Verwaltungsgeschäfte des Reiches hat der Kaiser Reichsbehörden zu beauftragen. Zum Teil sind die Errichtung und Organisation der Reichsbehörden durch Reichsgesetz bestimmt. Soweit dies nicht der Fall ist, hat der Bundesrat darüber Beschluß zu fassen (nach Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung). Doch bedarf es hierzu der Mitwirkung des Reichstages in allen den Fällen — und dies ist die Regel — in denen die Errichtung und Organisation der Reichsbehörde Ausgaben veranlassen, die durch das Reichshaushalts-Etatgesetz bewilligt werden müssen. Die Ernennung der Reichsbeamten steht dagegen allein dem Kaiser zu (Art. 18). Doch giebt es hiervon Ausnahmen. Die bei den eigentlichen Betriebsstellen der Reichspost und Telegraphenanstalten angestellten Beamten sind zwar Reichsbeamte nach dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten vom 31. März 1873 § 1, aber sie sind von den Landesregierungen anzustellen. Indes hat dies praktisch geringe Bedeutung, da die meisten Staaten, so auch Preußen, das Recht diese Beamten zu ernennen,

den Reichsbehörden übertragen haben. Sodann hat, wie früher schon erwähnt ward (siehe S. 71), der Bundesrat für die Besetzung zahlreicher und wichtiger Stellen ein Vorschlagsrecht.

Unter den Reichsbeamten nimmt der Reichskanzler die erste und eine staatsrechtlich ausgezeichnete Stellung ein. Der Kaiser kann ihn jederzeit entlassen, wie auch er berechtigt ist, jederzeit seine Entlassung zu nehmen (Reichsbeamtengesetz § 35). Der Reichskanzler vereinigt in sich zwei staatsrechtlich wohl zu scheidende Funktionen: 1. Er ist Vorsitzender des Bundesrates und hat dessen Geschäfte zu leiten (Art. 15). Von den Funktionen, die ihm als Vorsitzenden des Bundesrates zukommen, ist schon früher die Rede gewesen. (Siehe oben S. 63.) 2. Der Reichskanzler ist aber auch der Minister des Kaisers, er ist Reichsminister und zwar der einzige Reichsminister nach Art. 17 der Verfassung. Er ist nicht nur verantwortlich für seine selbständigen Amtshandlungen, sondern er ist auch verantwortlich für alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, die erst durch seine Gegenzeichnung Rechtsgültigkeit erlangen. Er ist aber auch dafür verantwortlich, daß, solange er in seinem Amt sich befindet, der Kaiser diejenigen Regierungsakte ausübt, zu denen er nach der Verfassung und den Gesetzen verpflichtet ist. Daraus ergiebt sich eine wichtige Folgerung. Ein Mensch kann nur für seine eigenen Handlungen und Unterlassungen verantwortlich sein und gemacht werden. Für Handlungen und Unterlassungen anderer Menschen kann er nur verantwortlich gemacht werden, sofern er freiwillig durch seine Mitwirkung oder Zustimmung die Verantwortlichkeit dafür übernimmt. Indem der Reichskanzler nach Art. 17 die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers gegenzeichnet, macht er damit die Regierungsakte des Kaisers zu seinen eigenen Handlungen. Er kann deshalb sein Amt auch nur solange führen, als er für die Handlungen des Kaisers die Verantwortlichkeit glaubt übernehmen zu können. Wie er die Verantwortlichkeit für die Regierungsakte des Kaisers zu tragen hat, solange er im Amte bleibt, so ist der Kaiser auch genötigt, in Übereinstimmung mit ihm zu handeln, solange er ihn im Amte beläßt. Gerade deshalb ist der Kaiser berechtigt, ihn jederzeit zu entlassen, wie er berechtigt ist, jederzeit seine Entlassung zu nehmen. So ist der Reichskanzler als einziger Minister des Kaisers der Träger der kaiserlichen Politik. Da

er aber zugleich Vorsitzender des Bundesrates ist, so ist er zugleich auch das Organ, dem die Vermittlung zwischen dem Kaiser und dem Bundesrat zufällt. Die Organisation des Reiches beruht aber nicht nur auf dem Zusammenwirken von Kaiser und Bundesrat, sondern auch auf dem ununterbrochenen Zusammenwirken des Reiches und Preußens. Deshalb muß der Reichskanzler, zwar nicht nach einem Rechtssatze, aber mit politischer Notwendigkeit zugleich der leitende Staatsmann in Preußen, der Präsident des preußischen Staatsministeriums sein. Zweimal ist man hiervon abgewichen, in beiden Fällen ergab sich aber sehr bald wieder die Notwendigkeit, beide Ämter in einer Person zu vereinen.

Nach der Reichsverfassung Art. 17 übernimmt der Reichskanzler für die von ihm gegengezeichneten Akte des Kaisers die Verantwortlichkeit. Die Verfassung sagt aber nicht, wem gegenüber er die Verantwortlichkeit zu übernehmen hat. Indes ist der Sinn des Satzes zweifellos. Er ergiebt sich nicht nur aus seiner Entstehungsgeschichte, indem er auf Antrag von Benningsens der Verfassung des Norddeutschen Bundes eingefügt wurde, um dem Grundsatze der Ministerverantwortlichkeit Ausdruck zu geben, sondern er ergiebt sich auch daraus, daß es besonderer Bestimmung darüber, daß der Reichskanzler dem Kaiser verantwortlich ist, nicht bedurfte, da er als Beamter des Kaisers, wie alle Beamten, ihm verantwortlich ist. Nach Art. 17 ist der Reichskanzler dem Reichstage verantwortlich. Freilich ist bisher kein Reichsgesetz erlassen worden, durch welches es dem Reichstag ermöglicht würde, diese Verantwortlichkeit rechtlich geltend zu machen. Das Verfassungsrecht des Reiches zeigt hier noch eine Lücke, die auszufüllen der Zukunft vorbehalten bleibt. Wie in früherer Zeit der praktische Wert der Ministerverantwortlichkeit, die von der Volksvertretung rechtlich geltend gemacht werden kann, für den Schutz des Verfassungsrechtes nicht selten überschätzt ward, so wird er heute von vielen Schriftstellern unterschätzt. Vor kurzem erst hat ein hervorragender Staatsrechtslehrer in etwas spöttischer Weise diejenigen zurecht zu weisen gesucht, die der Ausgestaltung der Ministerverantwortlichkeit zu einem Rechtsinstitut nicht nur theoretische, sondern auch eine praktische Bedeutung noch gegenwärtig beimessen. Er meint, einerseits sei die Gefahr, daß ein Minister sich einer Rechtsverletzung schuldig

mache, heute keine große mehr. Sodann aber — und dies sei noch wichtiger — die politische Verantwortlichkeit, die heute durch die Öffentlichkeit gegeben sei und die den Minister nötige, öffentlich über alle von ihm getroffenen Maßregeln Rede zu stehen, auch wenn keine positive Verfassungsbestimmung ihn dazu verpflichte, habe die juristische Verantwortlichkeit entbehrlich gemacht. Das Recht der Ministeranklage gleiche einer alten Waffe, welche ehemals gut und tauglich gewesen, jetzt aber außer Gebrauch gekommen sei und verroste. Dabei wird denn mit Vorliebe auf England verwiesen, wo seit anderthalb Jahrhunderten eine Ministeranklage nicht mehr erhoben worden ist. Es wird aber übersehen, daß in England die Verhältnisse durchaus anders liegen als in Deutschland. In England ist das Ministerium nur ein Ausschuß der Partei, die im Unterhause die Mehrheit hat. Es kann die Regierung nur solange führen, als es über die Mehrheit im Unterhause verfügt. Das Unterhaus bedarf der Ministeranklage nicht mehr, weil ein Beschluß genügt, um das Ministerium zu nötigen seine Entlassung zu nehmen. Hier ist die Ministeranklage, wie eine der ersten Autoritäten des Staatsrechtes in England (Dicey) sagt, eine rostige Waffe geworden, die auch in Zukunft niemals mehr aus der Scheide gezogen werden wird, weil das Ministerium in völliger Abhängigkeit von dem Unterhause sich befindet. Auch kann daraus, daß eine Rechtseinrichtung, die bestimmt ist Rechtsschutz zu gewähren, lange Zeit hindurch nicht in Thätigkeit tritt, nicht auf ihre praktische Bedeutungslosigkeit geschlossen werden. Ist sie bestimmt gegen Rechtsverletzungen Rechtsschutz zu gewähren, so erfüllt sie ihre Aufgabe gerade dadurch am vollständigsten, daß sie jeder Rechtsverletzung vorbeugt und deshalb, weil eine solche nicht vorkommt, auch nicht in Thätigkeit zu treten braucht. Unser Verfassungsrecht ist aber keineswegs schon so gefestigt, daß es der Sicherung des Rechtsschutzes überhaupt nicht mehr bedürfte.

Aber wenn es auch dem Reichstage nicht möglich ist, die Verantwortlichkeit der Reichskanzlers rechtlich geltend zu machen, so ist sie doch auch für das Verhältnis des Reichskanzlers zum Reichstage keineswegs bedeutungslos. Der Reichstag ist, wie früher gezeigt (siehe S. 97 u. f.), zuständig, alle Handlungen und Unterlassungen der Reichsregierung zum Gegenstand seiner Beratung und Prüfung zu machen. Soweit das Recht des

Kaisers zur Regierung des Reiches reicht, soweit erstreckt sich auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Er kann sich nicht, um Regierungsakte zu rechtfertigen, auf einen Befehl des Kaisers berufen. Denn er ist nur solange verpflichtet, die Befehle des Kaisers auszuführen, als er die Verantwortlichkeit hierfür zu übernehmen bereit ist. Er ist berechtigt seine Entlassung zu nehmen, sobald der Kaiser einen Befehl an ihn richtet, für den er die Verantwortlichkeit nicht zu übernehmen vermag. Der Kaiser hat dann das Amt des Reichskanzlers einem Manne zu übertragen, der für seinen Befehl die Verantwortlichkeit zu übernehmen willens ist.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstreckt sich dagegen nicht auf die Beschlüsse des unverantwortlichen Bundesrates. Hierin liegt der Grund, weshalb die verbündeten Regierungen den mehrfach, namentlich in den Jahren 1867, 1869, 1878 und 1884 gemachten Bestrebungen, an Stelle des einen Reichsministers ein Reichsministerium, das aus mehreren Ministern bestehe, zu setzen, entschiedenen Widerspruch entgegengesetzt haben. In der Erklärung, die Preußen am 5. April 1884 in dem Bundesrat abgab und der alle Regierungen zustimmten, hob Fürst Bismarck hervor, daß die Einrichtung verantwortlicher Ministerien im Deutschen Reiche nicht anders möglich sei, als auf Kosten der vertragsmäßigen Rechte, welche die verbündeten Regierungen gegenwärtig im Bundesrate üben. Die wesentlichen Regierungsrechte der Bundesstaaten würden dann von einem Reichsministerium absorbiert werden, dessen Thätigkeit durch die Art der ihm auferlegten Verantwortlichkeit dem maßgebenden Einflusse der jedesmaligen Majorität des Reichstages unterliegen müsse. Die Regierung eines großen Volkes durch die Mehrheit einer gewählten Versammlung sei aber untrennbar von all den Schäden und Gefahren, an welchen ein jedes Wahlreich nach den Erfahrungen der Geschichte zu Grunde gehe. Der Gedanke der Errichtung eines verantwortlichen Reichsministeriums sei deshalb im Interesse des Reiches, seiner Verfassung und der Sicherheit seines Fortbestandes, wo immer er auch auftrete, zu bekämpfen. Weiter kam aber die Befürchtung hinzu, daß zwischen dem Reichskanzler und den andern Reichsministern, wie zwischen den Reichsministern und den preußischen Ministern Reibungen unausbleiblich seien, die den Gang der Reichsregierung außerordentlich erschweren würden.

Indes erwies sich, nachdem die Reichsverwaltung eine weit größere Ausdehnung gewonnen hatte, als anfänglich vorausgesehen war, die Arbeitslast, die auf dem Reichskanzler ruhte, selbst für einen Mann, wie den Fürsten Bismarck, als zu groß. Abhilfe ward in einer sehr eigentümlichen Weise durch das Reichsgesetz über die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 27. März 1878 geschaffen. Dasselbe bezieht sich nur auf die Stellvertretung des Reichskanzlers in seiner Stellung als Minister des Kaisers, nicht in der eines Vorsitzenden des Bundesrates. Hierüber enthält die Verfassung selbst Vorschriften. (Siehe oben S. 63.) Nach dem Gesetze von 1878 kann der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers Stellvertreter desselben ernennen und zwar sowohl einen Generalstellvertreter für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers wie auch Spezialstellvertreter für die einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden. Während aber der Kaiser in der Ernennung eines Generalstellvertreters unbeschränkt ist, kann er für diese einzelnen Amtszweige nur die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung desselben im ganzen Umfange oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragen. Die Stellvertreter sind zuständig, soweit ihre Stellvertretung reicht, alle Funktionen des Reichskanzlers auszuüben. Sie können insoweit die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers gegenzeichnen, die dadurch Gültigkeit erlangen, und haben dann dafür die Verantwortlichkeit zu übernehmen. Aber trotzdem sind sie keine Reichsminister, sie haben gegenüber dem Reichskanzler keine Selbständigkeit, sie sind seiner Amtsgewalt unterstellt. Er kann auch während der Dauer der Stellvertretung jede Amtshandlung selbst vornehmen und kann demnach auch die Vornahme bestimmter Amtshandlungen sich vorbehalten. Aber soweit er den Stellvertretern die Ausübung seiner Amtsfunktionen überläßt, ist er von der Verantwortlichkeit für diese frei und ist die Verantwortlichkeit von dem Stellvertreter zu tragen. Aber trotzdem verbleibt dem Reichskanzler, wie Fürst Bismarck bei Beratung des Gesetzes erklärte, die politische und geschichtliche Verantwortlichkeit für die Gesamtrichtung der Politik und für die Auswahl der Personen, eine Verantwortlichkeit, die dem leitenden Minister niemals werde abgenommen

werden können. Es hat sich deshalb auch das Amt eines Generalstellvertreters bald als wenig bedeutungsvoll erwiesen. Dagegen werden die Vorstände des Reichsamtes des Innern, des auswärtigen Amtes, des Reichsmarineamtes, des Reichsjustizamtes, des Reichsschatzamtes, des Reichspostamtes und des Reichsamtes für die Verwaltungen der Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen in der Regel zu Spezialstellvertretern ernannt. Sie können aber die Funktionen des Reichskanzlers nur insoweit ausüben, als es sich um Geschäfte der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches handelt, nicht insoweit nur die Ausführung der Reichsgesetze durch die Bundesstaaten zu beaufsichtigen ist.

Unter Leitung und Aufsicht des Reichskanzlers werden die staatlichen Funktionen des Reiches von den Reichsbehörden ausgeführt. Dies sind einerseits die Gerichte des Reiches, andererseits seine Verwaltungsbehörden. Zu den Gerichten des Reiches, die die bürgerliche und Strafrechtspflege auszuüben haben und die früher schon erwähnt worden sind (siehe oben S. 107), kommen noch einige Reichsbehörden, welche über einen, wenn auch engbegrenzten Kreis von Verwaltungsrechtsstreitigkeiten eine Verwaltungsgerichtsbarkeit auszuüben haben, wie das Bundesamt für das Heimatwesen, das Streitigkeiten von Armenverbänden untereinander zu entscheiden hat, das Reichsversicherungsamt, das verstärkte Reichseisenbahnamt u. s. w. Für die einzelnen Zweige der Reichsverwaltung sind in unmittelbarer Unterordnung unter den Reichskanzler Centralämter organisiert. Soweit deren Vorstände zu Spezialstellvertretern des Reichskanzlers ernannt werden können, habe ich sie soeben schon aufgeführt. Zu ihnen kommen noch das Reichseisenbahnamt, das nur eine Aufsicht zu führen hat, und das Direktorium der Reichsbank, die eine Anstalt mit selbstständiger juristischer Persönlichkeit ist, die aber von dem Reiche verwaltet wird. Diesen Centralämtern sind wieder die anderen Reichsbehörden unterstellt. Zum Teil erstreckt sich deren örtlicher Wirkungskreis ebenfalls über das gesamte Reichsgebiet, so daß auch sie Centralbehörden sind. Derartige Behörden sind das Reichspatentamt, das Reichsversicherungsamt, das Reichsgesundheitsamt, das Kaiserliche Statistische Amt, das Oberseeamt u. s. w. Zum Teil haben die Reichsbehörden ihren Amtsbezirk im Auslande, wie die Gesandtschaften und Konsulate

des Reiches. Einen Central-, Mittel- und Unterbehörden umfassenden Organismus von Behörden mit räumlich abgestuften Amtsbezirken, in die das gesammte Reichsgebiet (freilich auch nur mit Ausnahme von Bayern und Württemberg) gegliedert ist, hat das Reich nur in seinen Post- und Telegraphenbehörden.

Aus den früheren Ausführungen erklärt es sich auch, daß das Reich eine Centralbehörde für die Verwaltung des Reichsheeres nicht besitzt und nicht besitzen kann. Denn die Verwaltung des Reichsheeres wird nicht von dem Reiche, sondern von den Bundesstaaten geführt. Die Militärbehörden sind nicht Reichs- sondern Landesbehörden. Das Reich hat nur durch den Kaiser und den Reichskanzler darüber die Aufsicht zu führen, daß die Verwaltung des Heeres nach Maßgabe der Reichsverfassung und der Reichsgesetze geführt werde. Auch daß dem Kaiser besondere Aufsichtsrechte zustehen, um die Einheitlichkeit des Reichsheeres herzustellen und aufrecht zu erhalten — trotz seiner Zusammensetzung aus den Kontingenten der Bundesstaaten und trotz der Verwaltung durch die Bundesstaaten — ist in anderem Zusammenhange schon besprochen worden.

VI.

Das Reichsland Elsaß-Lothringen und die Schutzgebiete des Reiches.

I.

Das Reichsland.

In dem Präliminarfriedensvertrag vom 26. Februar 1871 Art. 1 erklärte Frankreich zu Gunsten des Deutschen Reiches auf alle seine Rechte und Ansprüche auf Elsaß-Lothringen zu verzichten. Das Deutsche Reich wird, wie Art. 2 bestimmt, diese Gebiete für immer mit vollem Souveränetäts- und Eigentumsrecht besitzen. Am 2. März 1871 erfolgte zu Versailles der Austausch der Ratifikationen des Vertrages. Damit war Deutschland wieder in den Besitz seiner alten, zum größten Teile von einer noch immer kerndeutschen Bevölkerung bewohnten Landesteile gelangt, die ihm in den Zeiten seiner Zerrissenheit und politischen Ohnmacht von dem eroberungssüchtigen Nachbarn entrissen worden waren. Damit war völkerrechtlich, d. h. in dem Verhältnis zu allen anderen Staaten, Elsaß-Lothringen dem Gebiete des Deutschen Reiches einverleibt. Staatsrechtlich konnte das Land aber nur auf Grund eines Reichsgesetzes mit dem Reichsgebiete, in dem die Reichsgewalt nach Maßgabe der Reichsverfassung ausgeübt wird, vereinigt werden, da die Grenzen des Reichsgebietes nur durch Reichsgesetz verändert werden können (Art. 1 der Reichsverfassung). Diese staatsrechtliche Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Reiche erfolgte durch das Reichsgesetz vom 9. Juni 1871.

Aber Elsaß-Lothringen ist nicht, wie die übrigen Teile des Reichsgebietes, das Gebiet eines Bundesstaates. Damals, im Frühjahre 1871, wie auch noch in späteren Jahren, sind mannigfache Pläne über die staatsrechtliche Gestaltung Elsaß-Lothringens

aufgetaucht. Es kam in Frage es zu einem neuen Bundesstaate, etwa unter der Herrschaft einer preußischen Secundogenitur zu gestalten, oder es mit der preußischen Rheinprovinz oder mit dem Großherzogtum Baden zu vereinen. Indes allen diesen Plänen standen sehr gewichtige politische Bedenken entgegen. Es ward deshalb beschlossen, Elsaß-Lothringen eine Sonderstellung im Reiche zu geben und es als unmittelbares Reichsland zu einer Provinz des Reiches und zwar der einzigen Provinz, die dem Reichsgebiete angehört, zu machen.

Das Reichsgebiet besteht aus den Gebieten der 25 Bundesstaaten und dem Reichslande. Die Inhaber der Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen sind Kaiser und Bundesrat als die Inhaber der Reichsgewalt. Es giebt nicht, wie in den Bundesstaaten, eine von der Reichsgewalt getrennte Landesgewalt, sondern die Landesgewalt über Elsaß-Lothringen ist in der Reichsgewalt enthalten. Während in den übrigen Teilen des Reiches, in den Bundesstaaten, die Reichsgewalt auf diejenigen Angelegenheiten und auf diejenigen Funktionen beschränkt ist, welche die Reichsverfassung ihr zuweist, besteht eine derartige Beschränkung der Reichsgewalt in Elsaß-Lothringen nicht. Die verfassungsmäßige Selbständigkeit und Zuständigkeit, welche den Bundesstaaten gegenüber dem Reiche zustehen, kommen dem Reichslande nicht zu. Das Reich ist es, welches die Verfassung und die Rechtsverhältnisse Elsaß-Lothringens ordnet. Der Reichsgewalt steht eine Landesgewalt nicht gegenüber. Das Reich hat zwar durch seine Gesetze dem Reichslande eine besondere Organisation gegeben und es mit einer weitgehenden Autonomie und Selbstverwaltung ausgestattet. Es hat dem Reichslande eine vermögensrechtliche Selbständigkeit auf dem Gebiete des Privatrechts wie des öffentlichen Rechtes verliehen. Aber diese ganze Rechtsstellung beruht ausschließlich auf Reichsgesetzen, die jederzeit ohne Mitwirkung Elsaß-Lothringens und ohne eine Änderung der Reichsverfassung abgeändert werden können. Daraus ergiebt sich auch, daß Elsaß-Lothringen durch einen Bevollmächtigten im Bundesrate nicht vertreten sein kann. Der Bundesrat ist, wie wir gesehen haben, das Organ des Reiches, durch welches den Gliedern des Reiches ihr verfassungsmäßiger Anteil an der Ausübung der Reichsgewalt gesichert ist. Die Vertretung Elsaß-Lothringens im Bundesrate hätte die Begründung einer selbständigen Landesgewalt zur Voraussetzung (siehe oben S. 60).

Ist demnach Elsaß-Lothringen kein Bundesstaat, sondern eine Provinz des Reiches, so bildet das Land doch einen Teil des Reichsgebietes, in welchem die Reichsgewalt nach Maßgabe der Reichsverfassung und der Reichsgesetze ausgeübt wird. Nach einer Übergangszeit ist die Reichsverfassung am 1. Januar 1874 in Elsaß-Lothringen in Wirksamkeit getreten. Aber einerseits können die Bestimmungen der Reichsverfassung auf Elsaß-Lothringen insoweit keine Anwendung finden, als sie das Verhältnis der Bundesstaaten zum Reich zu normieren bezwecken, und andererseits bedurfte die Reichsverfassung in ihrer Anwendung auf Elsaß-Lothringen der Ergänzung durch Reichsgesetze, welche die Organisation der Staatsgewalt, soweit sie in den Bundesstaaten den Landesregierungen zusteht, in dem Reichslande normieren und das Verhältnis des Reichslandes zu dem Reiche im einzelnen ordnen.

Die Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen hatte hiernach zunächst zur Folge, daß die verfassungsmäßigen Organe des Reiches, der Kaiser und der Bundesrat, unter Mitwirkung des Reichstags in Bezug auf Elsaß-Lothringen dieselben Funktionen in derselben Zuständigkeit wie in Bezug auf die anderen Teile des Reichsgebietes auszuüben haben. Erläßt das Reich ein Reichsgesetz, so tritt dasselbe in Elsaß-Lothringen, wie in allen Bundesstaaten, in Geltung, wenn es nicht selbst sein Geltungsgebiet beschränkt. Ferner aber sind die Landesangehörigen von Elsaß-Lothringen Reichsangehörige. Nach demselben Reichsgesetze vom 1. Juni 1870, nach welchem die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate und damit die Reichsangehörigkeit erworben und verloren wird, wird die Landesangehörigkeit in Elsaß-Lothringen und damit die Reichsangehörigkeit erworben und verloren. Die Landesangehörigen haben alle Rechte und Pflichten der Reichsangehörigen, sie sind unter denselben gesetzlichen Voraussetzungen, wie alle Reichsangehörige, wehrpflichtig, berechtigt an den Wahlen zum deutschen Reichstag sich zu beteiligen, für den Reichstag wahlfähig u. s. w.

Die Reichsverfassung enthält keine Vorschriften über die Personen und die Formen, durch welche und in welchen das Reich diejenigen Funktionen der Staatsgewalt auszuüben hat, die in den Bundesstaaten zu der Zuständigkeit der Landesgewalt gehören. Auch diese Funktionen sind in Bezug auf Elsaß-Lothringen in der Reichsgewalt enthalten, aber sie stehen dem

Reiche auch nur in Elsaß-Lothringen zu und können deshalb der Kürze wegen als elsaß-lothringische Landesgewalt des Reiches bezeichnet werden. Die Ausübung dieser Landesgewalt ist durch das Reichsgesetz am 9. Juni 1871 dem Kaiser übertragen worden. Durch die Reichsgesetze vom 25. Juni 1873, 2. Mai 1877 und 4. Juli 1879 hat dann das Reichsland seine heutige Organisation erhalten. Es mag hier genügen folgende Hauptzüge hervorzuheben:

Das Reichsland ist nur eine Provinz des Reiches, aber es ist nicht ein bloßer Verwaltungsbezirk, in welchem die Provinzialbehörden des Reiches die Verwaltung führen, sondern es ist von dem Reiche korporativ gestaltet und organisiert worden. Dieses korporative Gemeinwesen ist der unbeschränkten Staatsgewalt des Reiches unterstellt. Von ihm erhält es seine Verfassung und die Rechtsnormen für seine Thätigkeit. Das Reichsland als korporatives Gemeinwesen, als Kommunalverband, ist nur ein Organ des Reiches, dessen Funktionen staatliche Funktionen des Reiches sind. Die rechtlichen Folgen dieser korporativen Gestaltung des Reichslandes zeigen sich zunächst auf dem Gebiete des Vermögens- und Finanzrechtes. Das Reichsland hat ein von dem Vermögen des Reiches rechtlich gesondertes Vermögen, wie die preußischen Provinzen ein von dem Vermögen des Staates, die englischen Kolonien mit Repräsentativverfassung ein von dem englischen Staatsvermögen rechtlich gesondertes Vermögen besitzen. So steht das Land als Fiskus mit selbständiger juristischer Persönlichkeit dem Reiche als Fiskus gegenüber. Das Land hat seine eigenen Einnahmen und Ausgaben, die nicht durch das Reichshaushalts-Etatgesetz, sondern durch das Gesetz über den Landeshaushalts-Etat jährlich festgestellt werden. Das Land wird deshalb auch in allen finanziellen Verhältnissen von der Reichsgesetzgebung durchaus wie ein Bundesstaat behandelt. Der Reichskasse fließen die Erträge der Zölle und der indirekten Steuern des Reiches, die in dem Lande erhoben werden, zu, wie dies auch in den Bundesstaaten der Fall ist. Das Reichsland hat nach Maßgabe seiner Bevölkerung einen Matrikularbeitrag an das Reich zu zahlen und einen Anspruch gegen das Reich auf einen Anteil an den Überweisungen. Die Landesverwaltung wird nicht auf Rechnung des Reiches geführt, sondern auf Rechnung des Landes, das die Kosten der Verwaltung selbst aufzubringen hat.

Die Landesgewalt aber wird im Namen des Reiches von dem Kaiser ausgeübt. Soweit er hierin durch Reichsgesetz nicht beschränkt ist, hat der Kaiser in Elsaß-Lothringen die Funktionen eines Landesherrn auszuüben. Aber er ist nicht Landesherr, denn er hat kein eigenes, selbständiges Recht auf Ausübung der Landesgewalt, sondern das Recht ist ihm nur durch Reichsgesetz übertragen und könnte ihm nach formellem Rechte durch ein selbst gegen seinen Willen erlassenes Reichsgesetz wieder entzogen werden. Freilich ist dies durch die politischen Verhältnisse völlig ausgeschlossen.

Daß der Kaiser nicht Landesherr ist, sondern nur im Namen des Reiches die Funktionen der Landesgewalt auszuüben hat, tritt auch darin hervor, daß der Bundesrat nach Zustimmung des Reichstages Gesetze für Elsaß-Lothringen erlassen kann. Sie sind der Form nach Reichsgesetze, dem Inhalte nach Landesgesetze, sie können aber auch nur durch ein Reichsgesetz abgeändert oder aufgehoben werden (Gesetz vom 2. Mai 1877 § 2). Doch werden nur selten Landesgesetze in der Form von Reichsgesetzen von dem Bundesrate erlassen. In der Regel werden vielmehr die Landesgesetze vom Kaiser nach vorheriger Zustimmung des Bundesrates und des Landesausschusses von Elsaß-Lothringen erlassen. Der Landesausschuß ist die Landesvertretung. Er besteht aus 58 Mitgliedern, von denen 34 von den Bezirkstagen der Bezirke Unter-Elsaß, Ober-Elsaß und Lothringen, 4 von den Gemeinderäten von Straßburg, Colmar, Mülhausen und Metz und 20 von Wahlmännern gewählt werden, die ihrerseits wieder von den Gemeinderäten der anderen Städte und der Landgemeinden gewählt werden. Berechtigt zur Teilnahme an der Wahl der Mitglieder der Bezirkstage und der Gemeinderäte sind nach den Gesetzen vom 6. Juni 1895 und 15. Juli 1896 alle Reichsangehörige nach vollendetem 25. Lebensjahre, die entweder drei Jahre in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben oder bei einjährigem Wohnsitz in der Gemeinde entweder ein Wohnhaus besitzen oder ein Gewerbe oder Landwirtschaft betreiben oder ein öffentliches Amt oder die Rechtsanwaltschaft ausüben.

Indes kann doch die Notwendigkeit eintreten, in Zeiten, in denen der Reichstag nicht versammelt ist, im Interesse der äußeren oder inneren Sicherheit des Landes oder aus anderen Gründen möglichst rasch bestehende Rechtsnormen abzuändern oder neue

Rechtsnormen zu erlassen, während hierzu die Zustimmung des Landesausschusses nicht zu erzielen ist oder aus politischen Gründen die Beratung eines Gesetzesentwurfes in dem Landesausschusse vermieden werden soll. Der Kaiser ist deshalb berechtigt, während der Reichstag nicht versammelt ist, unter Zustimmung des Bundesrates eine sogenannte Notverordnung oder Verordnung mit provisorischer Gesetzeskraft zu erlassen. Doch dürfen dadurch Reichsgesetze nicht abgeändert oder aufgehoben werden, auch nicht solche Reichsgesetze, welche für Elsaß-Lothringen Landesrecht enthalten. Sobald der Reichstag zusammentritt, sind derartige kaiserliche Verordnungen ihm zur Genehmigung vorzulegen und sie verlieren ihre Geltung, wenn der Reichstag beschließt, die Genehmigung zu versagen (Gesetz vom 25. Juni 1873 § 8).

Insoweit der Kaiser im Namen des Reiches die Landesgewalt in Elsaß-Lothringen ausübt, ist er unverantwortlich. Aber seine Anordnungen und Verfügungen erhalten nur Gültigkeit durch Gegenzeichnung des Reichskanzlers, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt (Gesetz von 1871 § 4). Damit ist der Reichskanzler zugleich zum Reichsminister für Elsaß-Lothringen erklärt. Indes erwies es sich mit der Zeit doch unmöglich, daß der Reichskanzler neben seinen anderweiten Amtsgeschäften noch dauernd die Funktionen eines verantwortlichen Ministers für Elsaß-Lothringen ausübe. Auch erschien es wünschenswert und im Interesse des Landes geboten, den Mittelpunkt der Verwaltung mehr in das Land selbst zu verlegen, ohne daß dadurch die Machtvollkommenheit des Kaisers beschränkt und die Möglichkeit aufgehoben werde, daß, sobald es erforderlich erscheint, der Reichskanzler wieder in die Stellung eines verantwortlichen Ministers eintrete. Diese Zwecke sucht das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 zu erreichen. Hiernach kann der Kaiser zur Ausübung landesherrlicher Befugnisse einen Statthalter ernennen, den er jederzeit abzuberufen berechtigt ist. Ernennt der Kaiser einen Statthalter, wie dies seit 1879 durchweg geschehen ist, so kann der Kaiser durch Verordnung die Ausübung einzelner landesherrlicher Funktionen dem Statthalter übertragen. Für solche von dem Statthalter in Stellvertretung des Kaisers vollzogene Regierungsakte ist er nur dem Kaiser verantwortlich. Aber sie bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Staatssekretärs für Elsaß-

Lothringen, der dafür die Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstage übernimmt. Der Statthalter ist aber zugleich auch der Reichsminister für Elsaß-Lothringen, er ist es selbst dann, wenn ihm der Kaiser nicht die Ausübung landesherrlicher Befugnisse überträgt. Als solcher hat er die Anordnungen und Verfügungen, die der Kaiser in Ausübung der elsaß-lothringischen Landesgewalt erläßt, gegenzuzeichnen. Sie erhalten dadurch erst Gültigkeit und der Statthalter ist dafür dem Reichstage verantwortlich. Der Statthalter hat aber als Minister auch die oberste Leitung und Beaufsichtigung der Landesverwaltung zu führen. Auf ihn sind alle Obliegenheiten übergegangen, welche dem Reichskanzler in elsaß-lothringischen Angelegenheiten durch Gesetze und Verordnungen überwiesen sind. Auch steht ihm die außerordentliche Gewalt zu, welche nach dem sogenannten Diktaturparagraphen des Gesetzes vom 30. Dezember 1871 (§ 10) dem früheren Oberpräsidenten von Elsaß-Lothringen übertragen ward. Er ist hiernach bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit ermächtigt, alle Maßregeln ungesäumt zu treffen, welche er zur Abwendung der Gefahr für erforderlich erachtet. Insbesondere kann er innerhalb des der Gefahr ausgesetzten Bezirkes in sehr weitgehendem Maße die persönliche Freiheit der Bewohner beschränken. Er hat diejenigen Befugnisse, die nach dem französischen Gesetze vom 9. August 1849 den Militärbehörden für den Fall des Belagerungszustandes zustehen. Aber seine Zuständigkeit geht darüber weit hinaus. Gestützt auf den Diktaturparagraphen ist er ermächtigt, eine jede ihm erforderlich erscheinende Maßregel zu treffen, auch wenn sie einem Reichs- oder Landesgesetze zuwiderläuft. Doch kann er nur Verwaltungsakte treffen, nicht aber Gesetze aufheben oder erlassen. In den dreißig Jahren, während deren dieser Paragraph in Geltung steht, ist von ihm nur selten und nur in verhältnismäßig wenig bedeutsamen Fällen Gebrauch gemacht worden. Wohl aber wird darin von einem großen Teile der Bevölkerung des Reichslandes ein nicht mehr gerechtfertigtes Ausnahmegesetz erblickt, durch das die Rechtssicherheit dauernd bedroht werde. Die dem Deutschen Reiche feindlichen Parteien benutzen die Bestimmung des Paragraphen als einen willkommenen Agitationsstoff, um der Versöhnung der einheimischen Bevölkerung mit Deutschland entgegen zu arbeiten. Da die Gesetze über den Belagerungszustand jederzeit die Möglichkeit

bieten, im Falle einer wirklichen Gefährdung der äußeren oder inneren Sicherheit des Landes die erforderlichen Maßregeln zu treffen, so dürfte eine Aufhebung des Diktaturparagraphen im Interesse des Landes wie des Reiches liegen.

Dem Statthalter ist das Staatsministerum, an dessen Spitze der Staatssekretär steht, untergeordnet. Es ist dies die Centralbehörde für die gesamte Verwaltung des Landes, die in demselben Verhältnis zu dem Statthalter steht, wie die früher genannten Reichsämter zu dem Reichskanzler. Der Staatssekretär hat zugleich auch dieselbe rechtliche Stellung zu dem Statthalter, wie der Vorstand eines Reichsamtes, der zum Spezialstellvertreter des Reichskanzlers ernannt ist, zu dem Reichskanzler. Insoweit der Statthalter nicht landesherrliche Funktionen im Auftrag des Kaisers auszuüben hat, kann er sich durch den Staatssekretär vertreten lassen, so insbesondere auch in der Gegenzeichnung kaiserlicher Anordnungen und Verfügungen. Wie der Reichskanzler, ist aber auch der Statthalter befugt, jederzeit jede in seinen Amtsbereich fallende Handlung selbst vorzunehmen.

Unter Gegenzeichnung und damit unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers hat der Kaiser den Statthalter zu ernennen und ihm die Ausübung landesherrlicher Befugnisse zu übertragen. Der Staatssekretär wird dagegen von dem Kaiser unter Gegenzeichnung des Statthalters ernannt.

Ein Menschenalter ist verflossen, seit das Reichsland wieder mit dem Reiche vereint ist. Noch sind die Erinnerungen an die französische Herrschaft nicht erloschen. Noch steht ein großer Teil des Volkes dem Reiche teilnahmlos gegenüber und in vielen Schichten der Bevölkerung neigen die Herzen immer noch mehr zu Frankreich als zu dem alten Vaterlande. Aber mehr und mehr werden von den ruhig denkenden und billig urteilenden Männern die Segnungen der deutschen Verwaltung anerkannt. Unter einer sorgsamen, gerechten und von den Leidenschaften des Tages nicht beeinflußten Regierung, die Milde mit Festigkeit zu vereinen weiß, wird das Land, das das deutsche Schwert wieder gewonnen und unlösbar mit Deutschland vereint hat, stetig, wenn auch langsam mit deutschem Geiste wieder erfüllt werden. Die Zeit wird kommen, da die Elsaß-Lothringer keinem deutschen Stamme an Treue zu Kaiser und Reich, an Vaterlandsliebe und deutscher Gesinnung nachstehen!

II.

Die Schutzgebiete.

Nur langsam und, man könnte fast sagen, widerwillig ist das Deutsche Reich zu einem Kolonialstaate geworden. Bis zum Jahre 1884 lehnte das Reich jede Kolonialpolitik ab. Es gewährte zwar den einzelnen deutschen Kaufleuten und Unternehmern im Auslande diplomatischen und, soweit erforderlich, militärischen Schutz, aber sein Herrschaftsgebiet gedachte es nicht über Deutschland hinaus auszudehnen. In diesem Sinne beantwortete der Reichskanzler mehrfach, so noch im Jahre 1882, Eingaben hanseatischer Kaufleute, die Schutz für ihre Niederlassungen in Westafrika erbaten. Doch sah sich das Reich bald zu einer veränderten Stellung gezwungen. Im Jahre 1883 hatte der Bremer Kaufmann Lüderitz in Südwestafrika an der Mündung des Oranjeflusses durch Verträge mit den dortigen selbständigen Häuptlingen die Herrschaftsrechte über ein ausgedehntes Gebiet erworben. Als ihm von der englischen Regierung Schwierigkeiten bereitet wurden, ließ der Reichskanzler am 24. April 1884 der englischen Regierung erklären, daß die Besitzungen der Firma Lüderitz unter dem Schutze des Reiches stünden. Am 7. August 1884 ward die deutsche Schutzherrschaft über diese Gebiete förmlich proklamiert und die deutsche Flagge in ihnen gehißt. In demselben Jahre wurden noch Kamerun und Togo sowie die Besitzungen der Neu-Guinea-Kompagnie auf Neu-Guinea, die Inseln des Bismarck-Archipels und einzelne der Salomons-Inseln der deutschen Schutzherrschaft unterstellt. Im folgenden Jahre ward die Schutzherrschaft des Reiches auf die Marschall-Inseln im Großen Ozean und über die Besitzungen der Deutsch-Ostafrikanischen Gesellschaft ausgedehnt.

Alle diese Gebiete waren bis dahin nach Völkerrecht herrenlos gewesen. Denn das Völkerrecht der europäisch-amerikanischen Staatengemeinschaft erkennt die Staaten der nicht civilisierten Völker, selbst wenn sie räumlich abgegrenzt sind, als Staaten nicht an. Völkerrechtlich, im Verhältnis zu den anderen civilisierten Staaten, wird die Herrschergewalt über sie erworben durch Besitzergreifung und Begründung und Ausübung der öffentlichen Gewalt. Doch hat das Reich zum Teil wenigstens

mit den Häuptlingen in den genannten Gebieten Verträge abgeschlossen, in welchen sie die Herrschaft des Reiches anerkannten, das Reich ihnen aber die Ausübung einzelner Herrschaftsrechte über die Eingeborenen beließ. Zum Teil ist das Reich auch in derartige Verträge eingetreten, welche die Deutsch-Ostafrikanische Gesellschaft und die Neu-Guinea-Kompagnie mit den Häuptlingen abgeschlossen hatten.

Der Kolonialbesitz des Reiches ist sodann erweitert worden durch den Vertrag vom 6. März 1898, in welchem China Kiautschou, nominell allerdings nur auf 99 Jahre, dem Reiche abgetreten hat, ferner durch den Vertrag vom 30. Juni 1899, in dem Spanien die Karolinen, Palau- und Mariannen-Inseln dem Reich überließ, und endlich durch die Verträge vom 14. November und 2. Dezember 1899, in welchem bei der Teilung der Samoa-Inseln England und die Vereinigten Staaten die ausschließliche Herrschaft Deutschlands über die westlich des 171. Längengrades westlich von Greenwich gelegenen Inseln der Samoagruppe, insbesondere über Upola mit dem Hafen Apia und Sawaii anerkannten. In dem Vertrage vom 22. April 1889 hatten das Reich, England und die Vereinigten Staaten die Samoa-Inseln formell für unabhängig und neutral erklärt, sie thatsächlich aber unter ihre gemeinsame Herrschaft gestellt. Die Schwierigkeiten und Zwistigkeiten, die daraus entsprangen, sind noch in aller Gedächtnis. Die Lösung des Kondominates war eine politische Notwendigkeit geworden, wenn daraus nicht zwischen den drei Staaten Feindseligkeiten entstehen sollten, die in keinem Verhältnis zu dem Streitobjekte standen. Deutschland hat durch die Verträge vom 14. November und 2. Dezember 1899 die Herrschaft über die wichtigsten Inseln der Samoagruppe erworben und damit sich eine bedeutsame Stellung in der Südsee begründet, freilich nur unter weitgehenden Zugeständnissen, die es insbesondere an England in Bezug auf Togo, Zanzibar und die Salomons-Inseln machte.

Die Grenzen der Schutzgebiete in Afrika und Neu-Guinea sind durch Verträge, die das Reich mit den anderen an der Kolonisation beteiligten Staaten, mit England, Frankreich, Portugal und dem Kongo-Staate abgeschlossen hat, abgegrenzt. Über das von dem Reiche schon thatsächlich in Besitz genommene Gebiet hinaus ist ihm in diesen Verträgen eine sogenannte

Macht- oder Interessensphäre zuerkannt, d. h. ein Gebiet, dessen Besitzergreifung dem Deutschen Reiche allein vorbehalten ist.

Die Schutzgewalt, welche das Reich über die Schutzgebiete ausübt, beruht nicht auf einem völkerrechtlichen Verhältnisse, in dem diese Gebiete zu dem Reiche ständen, sondern sie ist die souveräne Staatsgewalt, der die Schutzgebiete unterworfen sind. Sie gehören in dem völkerrechtlichen Verhältnis des Reiches zu anderen Staaten ebenso zu dem Gebiete des Reiches wie das deutsche Reichsgebiet. Kein Staat ist berechtigt innerhalb der Schutzgebiete ohne ausdrückliche Erlaubnis des Reiches irgend einen Akt der öffentlichen Gewalt auszuüben. Jeder Angriff auf diese Gebiete ist ein Angriff auf ein Gebiet des Reiches. Staatsrechtlich aber ist das Verhältnis dieser Gebiete ein anderes als das Verhältnis Elsaß-Lothringens zu dem Reiche. Sie sind nicht Teile des Reichsgebietes im Sinne der Reichsverfassung. Die Reichsverfassung ist in ihnen nicht eingeführt. Die Staatsgewalt steht zwar dem Reiche zu, sie wird in ihnen aber nicht ausgeübt nach den Normen der Reichsverfassung und die Reichsgesetze gelten in ihnen nicht, sofern dies in einzelnen Reichsgesetzen nicht ausdrücklich erklärt ist. Die Ausübung der Staatsgewalt über die Schutzgebiete ist vielmehr durch besondere Reichsgesetze normiert. Nach Art. 11 der Verfassung hat der Kaiser zwar das Recht, für das Reich durch Besitzergreifung und durch Vertrag Schutzgebiete zu erwerben. Denn er hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten. Aber nach der Reichsverfassung Art. 4 Ziff. 1 hat der Bundesrat unter Zustimmung des Reichstags über die Kolonisation und die Rechtsverhältnisse der Kolonien in Reichsgesetzen die Rechtsnormen zu erlassen. Dies geschah zunächst in dem Reichsgesetze vom 17. April 1886. Doch wurden zu seiner Abänderung und Ergänzung seitdem noch anderweite Reichsgesetze erlassen. Das Reichsgesetz vom 25. Juli 1900 hat den Reichskanzler ermächtigt, das Gesetz nach diesen Änderungen und Ergänzungen in einer neuen Redaktion zu veröffentlichen. Dies ist in der Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 10. September 1900 geschehen. Hiernach führt das Gesetz den Titel „Schutzgebietsgesetz vom 25. Juli 1900". Zu seiner Ausführung ist die kaiserliche Verordnung vom 9. November 1900 erlassen worden.

Auf Grund des Reichsgesetzes übt der Kaiser im Namen des Reiches die Staatsgewalt in den Schutzgebieten aus. Da

der Kaiser als Organ des Reiches sie auszuüben hat, so bedürfen seine Anordnungen und Verfügungen der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, der dafür die Verantwortlichkeit zu übernehmen hat. Der Reichskanzler ist demnach auch der Minister des Reiches für die Schutzgebiete. Aber auch in dieser Funktion kann er sich sowohl durch einen Generalstellvertreter wie durch den Staatssekretär des auswärtigen Amtes, zu dessen Geschäftskreis die Verwaltung der Schutzgebiete gehört, nach Maßgabe des Gesetzes vom 17. März 1878 vertreten lassen. In der Ausübung der Staatsgewalt ist der Kaiser nur insoweit beschränkt, als dies in dem Gesetze vom 25. Juli 1900 ausdrücklich bestimmt ist. Demgemäß übt der Kaiser auch die gesetzgebende Gewalt über die Schutzgebiete aus. Doch ist er gerade hierin in weitem Umfange beschränkt. Nach dem Schutzgebietsgesetze sind in den Schutzgebieten das Bürgerliche Gesetzbuch, das Handelsgesetzbuch, das Strafgesetzbuch, überhaupt sämtliche dem bürgerlichen Rechte angehörenden Vorschriften der Reichsgesetze und die daneben innerhalb Preußens im Geltungsgebiet des Allgemeinen Landrechtes in Kraft stehenden Gesetze sowie ferner sämtliche dem Strafrecht angehörende Vorschriften der Reichsgesetze eingeführt worden. Doch finden diese Vorschriften des Privat- und Strafrechts keine Anwendung, soweit sie Einrichtungen und Verhältnisse voraussetzen, an denen es in den Schutzgebieten fehlt. Die Gerichtsbarkeit ist nach Maßgabe der Vorschriften des Gesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900 auszuüben. Die Funktionen, die nach diesem Gesetze die Konsuln in den Konsulargerichtsbezirken auszuüben haben, sind in den Schutzgebieten von den von dem Reichskanzler ermächtigten Beamten auszuüben.

Insoweit nach dem Schutzgebietsgesetz in den Schutzgebieten Reichsgesetze in Kraft getreten sind, können sie auch nur durch Reichsgesetz wieder außer Kraft gesetzt oder geändert werden. Doch gilt dies wiederum nur mit sehr weitgehenden Ausnahmen. Die für die Verhältnisse in Deutschland erlassenen Gesetze können in den Schutzgebieten nur mit vielfachen Abweichungen und Änderungen zur Anwendung kommen. Auch erfordert die Verschiedenheit der Verhältnisse in den verschiedenen Schutzgebieten Berücksichtigung und vielfach wird erst die Erfahrung lehren, in welcher Weise die dortigen Verhältnisse am zweckmäßigsten geordnet werden. Weder Bundesrat noch Reichstag

sind geeignet, die Gesetze nach allen diesen Richtungen umzugestalten und den Kolonialverhältnissen anzupassen. Das Gesetz hat deshalb dem Kaiser die Vollmacht erteilt, über wichtige Materien des Privatrechts, wie insbesondere über die Rechte an Grundstücken, über das Bergwerkseigentum u. s. w., sowie über das gerichtliche Verfahren abweichende Vorschriften in Verordnungen zu erlassen.

Die Eingeborenen aller Schutzgebiete sind gegenwärtig noch durch eine tiefe Kluft von der christlich-europäischen Civilisation getrennt. Wie ihnen jedes Verständnis für unser ausgebildetes und deshalb auch verwickeltes Rechtssystem fehlt, so ist es auch ganz unmöglich, sie dem in Deutschland geltenden Rechte zu unterwerfen. Das Reichsrecht, das preußische Allgemeine Landrecht und die zu deren Abänderung und Ergänzung erlassenen kaiserlichen Verordnungen finden deshalb auch auf sie wie auf die Angehörigen fremder farbiger Stämme keine Anwendung. Sie unterstehen ihrem Stammesrecht und dem Kaiser bleibt es vorbehalten, durch Verordnungen das Stammesrecht nach und nach umzubilden und, soweit es die Fortschritte, die die Civilisation der Eingeborenen macht, erlauben, unserem Rechte anzunähern.

Die Eingeborenen sind zwar Unterthanen des Reichs, aber sie sind nicht Reichsangehörige. Sie haben weder deren Rechte noch Pflichten. Wohl aber kann der Reichskanzler oder ein von ihm hiermit beauftragter kaiserlicher Beamter einzelnen Eingeborenen, sowie einzelnen Ausländern, die sich in den Schutzgebieten niedergelassen haben, die Reichsangehörigkeit verleihen. Während im übrigen die Reichsangehörigkeit nur erworben werden kann durch Erwerb der Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaat oder durch Erwerb der Landesangehörigkeit in Elsaß-Lothringen, ist dies der einzige Fall, in dem das Reich unmittelbar die Reichsangehörigkeit verleiht.

Die Verwaltung der Schutzgebiete steht dem Kaiser unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers zu. Wie schon erwähnt, gehören die Kolonialangelegenheiten in den Geschäftskreis des dem Reichskanzler untergeordneten Auswärtigen Amtes des Deutschen Reiches, in welchem eine besondere Kolonialabteilung für die Verwaltung der „eigentlichen Kolonialangelegenheiten" (im Gegensatze zu den Beziehungen zu auswärtigen Staaten) gebildet ist. Der Kolonialabteilung ist ein Kolonialrat, dessen

Mitglieder von dem Reichskanzler aus sachverständigen Personen auf je drei Jahre ernannt werden, als beratendes Kollegium zur Seite gestellt (Kaiserlicher Erlaß vom 10. Oktober 1894). Nur die Verwaltung von Kiautschou untersteht dem Reichsmarineamt (Kaiserlicher Erlaß vom 27. Januar 1898).

In den einzelnen Schutzgebieten wird die örtliche Verwaltung von den vom Kaiser oder dem Reichskanzler ernannten Beamten geführt, von dem Gouverneur oder Landeshauptmann und den ihnen unterstellten Bezirkshauptmännern, Bezirksamtmännern, Stationsvorstehern u. s. w. Alle diese Beamte sind Reichsbeamte, wenn ihre Rechtsverhältnisse auch durch das Reichsgesetz vom 31. Mai 1887 und die kaiserliche Verordnung vom 9. August 1896 vielfach abweichend von den Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873 geordnet sind.

Für die Zwecke der Verwaltung kann der Reichskanzler Verordnungen erlassen und deren Nichtbefolgung mit Strafe bedrohen. Nur eine Schranke ist durch das Schutzgebietsgesetz (§ 14) gezogen. Das Gesetz hat den Angehörigen aller im Reiche anerkannten Religionsgemeinschaften Gewissensfreiheit und religiöse Duldung gewährleistet. Die freie und öffentliche Ausübung dieser Kulte, das Recht der Erbauung gottesdienstlicher Gebäude und der Einrichtung von Missionen der bezeichneten Religionsgemeinschaften dürfen keiner Beschränkung noch Hinderung unterworfen werden.

In Südwestafrika, Kamerun und Togo hat das Reich den Häuptlingen der dortigen Stämme einzelne Herrschaftsrechte belassen. Sie sind berechtigt die bisherigen Abgaben weiter zu erheben und über ihre Stammesangehörigen die Gerichsbarkeit auszuüben. Aber auch diese Häuptlinge sind Unterthanen des Reiches, unterstehen dessen Gewalt und Gerichtsbarkeit und üben nicht eine territoriale Landeshoheit, sondern nur einzelne Herrschaftsrechte über ihren Stamm aus.

Anfänglich hatte das Reich auch der Deutsch-Ostafrikanischen Gesellschaft wie der Neu-Guinea-Kompagnie die Ausübung der öffentlichen Gewalt in den von ihnen erworbenen Gebieten unter der Souveränetät des Reiches übertragen. Indes erwiesen diese Kolonialgesellschaften sich dieser Aufgabe nicht gewachsen. In dem Vertrage vom 20. November 1890 hat die Deutsch-Ostafrikanische Gesellschaft, in dem Vertrage vom 7. Oktober 1898

hat die Neu-Guinea-Kompagnie auf die Ausübung dieser Hoheitsrechte verzichtet.

Was endlich die Finanzverhältnisse der Schutzgebiete anbetrifft, so ist deren Finanzrecht staatsrechtlich durch das Reichsgesetz vom 30. März 1892 geordnet worden. Die Kosten der Centralverwaltung, die durch den Reichskanzler und die ihm unterstellten Behörden in Berlin gefüht wird, wie die Besoldungen der Gouverneure, Landeshauptleute u. s. w., werden von dem Reiche nach Maßgabe des Reichshaushalts-Etatgesetzes bestritten. Im übrigen aber ist die Finanzwirtschaft der einzelnen Schutzgebiete von der des Reiches getrennt. Jedes Schutzgebiet hat ein von dem Vermögen des Reiches gesondertes Vermögen mit juristischer Persönlichkeit. Es hat seine eigenen Einnahmen und Ausgaben. Für die aus der Verwaltung entstehendenden Verbindlichkeiten haftet nur das Vermögen des Schutzgebietes. Die Einnahmen bestehen aus den vom Kaiser angeordneten Zöllen, indirekten Steuern und Gebühren. Die Schutzgebiete gehören nicht zum deutschen Zollgebiete. Waren, die aus Deutschland eingeführt werden, sind ebenso zollpflichtig wie Waren, die aus den Schutzgebieten nach Deutschland eingeführt werden. Doch genießen letztere nach dem Beschluß des Bundesrats vom 2. Juni 1893 die Vorteile der Meistbegünstigung. Alle Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete müssen jährlich veranschlagt und auf den Etat der Schutzgebiete gebracht werden, der durch Reichsgesetz festgestellt wird. Auch hat der Reichskanzler über die Verwendung aller Einnahmen jährlich dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung Rechnung zu legen. Dadurch ist dem Bundesrate und dem Reichstage die Möglichkeit gegeben, jedes Jahr die gesamte Verwaltung der Schutzgebiete einer eingehenden Prüfung zu unterziehen. Die Schutzgebiete sind aber noch weit davon entfernt, die Kosten ihrer Verwaltung aus ihren eigenen Einnahmen bestreiten zu können. Nach dem Reichsgesetz vom 22. März 1901, durch welches der Haushaltsetat für die Schutzgebiete für das Rechnungsjahr 1901 festgestellt worden ist, sind die Ausgaben für sämtliche Schutzgebiete auf 36 603 600 Mark veranschlagt. Davon werden aber aus den eigenen Einnahmen der Schutzgebiete nur 7 286 000 Mark gedeckt, während der Zuschuß, den das Reich zu zahlen hat, auf 29 317 600 Mark berechnet ist. Die Verwaltung der Schutz-

gebiete wird also dem Reiche im laufenden Jahre fast 30 Mill. Mark kosten. Von den Gesamtausgaben sind allerdings $14^1/_2$ Mill. Mark als einmalige Ausgaben bezeichnet. Aber es darf vorausgesehen werden, daß noch lange Jahre hindurch ein ähnlicher Betrag für einmalige Ausgaben erforderlich sein wird. Das deutsche Volk ist genötigt, jedes Jahr ein großes Kapital auf seine Kolonien zu verwenden. Es geschieht dies in der Hoffnung, daß, was die Gegenwart säet, die Zukunft ernten wird.

Wenige Tage sind verflossen, seitdem wir die Schwelle eines neuen Jahrhunderts überschritten haben. Wie anders ist heute die Stellung des Deutschen Reiches als vor hundert Jahren, als am Anfange des 19. Jahrhunderts! Damals zerrissen, ohnmächtig, eine Beute der Fremden, schien es dem Untergange geweiht zu sein. Heute ist das Deutsche Reich einer der mächtigsten Staaten der Erde, ist es in sich geeint und gefestet, ist es gefeit gegen jeden Angriff auf seine Grenzen. In stolzem Vertrauen auf seine Kriegsmacht ist es doch ein Hort des Friedens in Europa. Und damals vor hundert Jahren war Deutschland nicht nur politisch ohnmächtig, es war auch ein armes Land, das von dem Welthandel fast ausgeschlossen war. Nur die Thatkraft und der Unternehmungsgeist der Hanseaten hatten, freilich meist unter fremden Schutze, den alten Ruhm der deutschen Seefahrt nicht völlig schwinden lassen. Heute ist das deutsche Volk nicht nur eines der mächtigsten Völker, sondern es hat auch den friedlichen Wettkampf auf allen Gebieten des wirtschaftlichen Lebens mit den reichsten Nationen aufgenommen und mit Bewunderung und Neid blickt der Fremde auf seine Fortschritte in Handel und Industrie. Von Jahr zu Jahr steigt der Wohlstand und mit dem Wohlstand die geistige Bildung in allen Kreisen unseres Volkes. Aber die Gründung des Reiches hat schwere Opfer gekostet. Und um das, was Kaiser Wilhelm, was sein großer Staatsmann und seine großen Feldherrn geschaffen haben, zu erhalten und weiterzuführen, muß jede Generation von neuem große Opfer bringen. In dem Leben der Völker wie in dem Leben des Einzelnen gilt das Wort des Dichters: Was du ererbt von deinen Vätern hast, erwirb es, um es zu besitzen! Und hierzu genügen nicht kriegerische Macht

